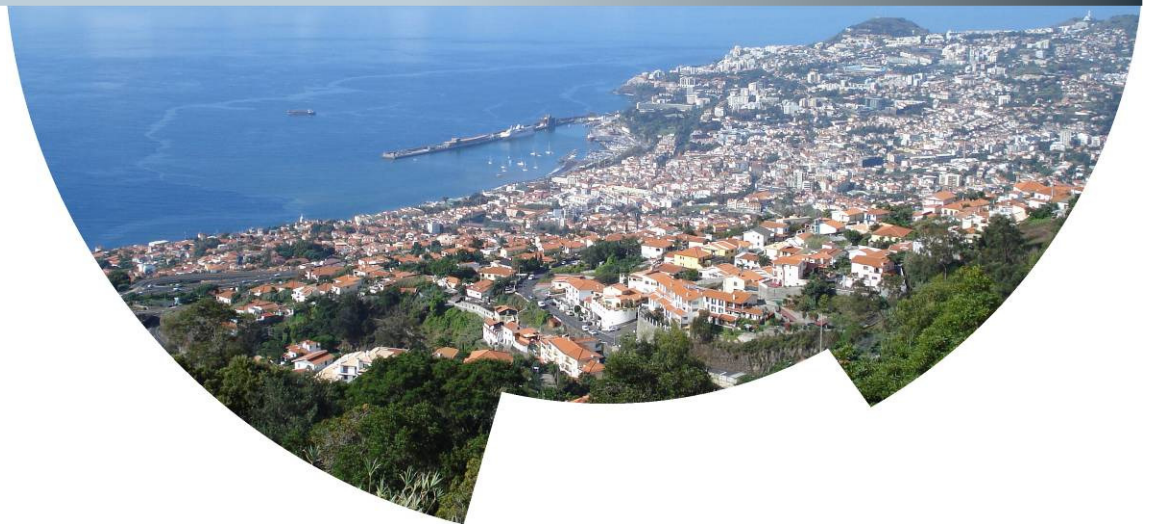




revisão

Plano
Director
Municipal

PDM:funcchal



Volume I – Enquadramento territorial e normativo
Fase 1 – Estudos de caracterização e diagnóstico
prospetivo da situação existente

Dezembro 2017



Plano
Director
Municipal

PDM:funcchal

revisão



Equipa técnica

Técnicos	Qualificação Profissional
Paulo Pinho Coordenador geral	Eng.º Civil / Doutorado em Planeamento Regional e Urbano
Rute Afonso Coordenadora executiva	Arquiteta / Mestre em Urbanística e Gestão do Território
António Figueiredo Coordenador sectorial: Socio-economia	Economista
Ana Barroco Coordenadora sectorial: Sistema Bio geofísico	Arq.ª Paisagista
Manuel Miranda Coordenador sectorial: Sistema Urbano	Eng.º Civil / Pós-graduado em Direito do Ordenamento, Urbanismo e Ambiente
Paula Ramos Coordenadora sectorial: Infraestruturas Urbanísticas	Eng.ª Civil / Mestre em Planeamento e Projeto do Ambiente Urbano
Carlos Pinto Lopes	Jurista
Sofia Antunes Avaliação Ambiental Estratégica	Eng.ª do Ambiente
Carla Melo	Gestão e Planeamento em Turismo / Mestre em Gestão de Informação
Isabel Leal	Economista
Daniel Miranda	Geógrafo / Mestrando em Planeamento e Projeto do Ambiente Urbano
Marta Couto	Geógrafa
Rui Figueiredo	Arq.º Paisagista
Vítor Oliveira	Arquiteto / Doutorado em Planeamento
Miguel Torres	Eng.º Civil / Mestre em Planeamento
Rúben Fernandes	Eng.º Civil / Mestre em Economia Regional
Susana Magalhães	Arquiteta
Susana Alves	Arquiteta
Joana Espírito Santo	Eng.ª do Território
João Espírito Santo	Eng.º Civil
Jorge Gonçalves	Eng.º Civil
António Costa	Eng.º Civil
Alcides Santos	Eng.º Eletrotécnico
Alfredo Ferreira	Designer

Fase 1- Estudos de caracterização e diagnóstico prospectivo da situação existente

Índice de Volumes

VOLUME I – ENQUADRAMENTO TERRITORIAL E NORMATIVO

VOLUME II – CONDIÇÕES SOCIAIS E ECONÓMICAS

VOLUME III – SISTEMA BIOGEOFÍSICO

VOLUME IV – SISTEMA URBANO

VOLUME V – SISTEMAS DE INFRAESTRUTURAS

VOLUME VI – DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO

Volume 1 – Enquadramento Territorial e Normativo

INDICE

1. INTRODUÇÃO	11
2. ENQUADRAMENTO TERRITORIAL	13
3. ENQUADRAMENTO NORMATIVO	17
3.1. O conceito de Plano Director Municipal	17
3.1.1. Evolução da figura do Plano Director Municipal.....	17
3.1.2. Enquadramento genérico da figura do Plano Director Municipal	19
3.1.3. Do objecto ao conteúdo dos Planos Directores Municipais	21
3.1.4. Do conteúdo material ao conteúdo documental dos Planos Directores Municipais	23
3.1.5. Dos sistemas de execução dos Planos Directores Municipais	24
3.2. Da revisão dos Planos Directores Municipais	25
3.2.1. Aspectos gerais.....	25
3.2.2. Tempo e pressupostos da revisão dos Planos Directores Municipais	26
3.2.3. Do procedimento de revisão dos Planos Directores Municipais	27
3.3. As relações entre o Plano Director Municipal e os restantes planos territoriais.....	28
3.4. Da necessidade de revisão do Plano Director Municipal do Funchal	31
3.4.3. Alguns diplomas nacionais que não foram adaptados à RAM.....	34
4. OPÇÕES URBANÍSTICAS E REGULAMENTARES DO PDM EM REVISÃO.....	37
4.1. Caracterização geral do Regulamento do PDM em vigor	37

4.2. Opções do regulamento urbanístico a ponderar	38
5. QUADRO ESTRATÉGICO DE REFERÊNCIA	41
5.1. Plano de Ordenamento do Território da Região Autónoma da Madeira	43
5.2. Planos sectoriais	50
5.2.1. Programa de Ordenamento Turístico	51
5.2.2. Plano Regional da Água da Madeira	68
5.2.3. Plano Estratégico de Resíduos	73
5.2.4. Plano da Política Energética	74
5.2.5. Plano Regional da Política do Ambiente	77
5.2. Planos especiais de ordenamento	82
5.3. PDM dos concelhos adjacentes.....	87
6. A PARTICIPAÇÃO PREVENTIVA	91
7. SÍNTESE OPERATIVA	95

ANEXOS – DESENHOS:

01 – Extrato do Plano de Ordenamento do Território da RAM (1/25.000)

02 – Instrumentos de Gestão Territorial em vigor (1/25.000)

Índice de Figuras

Figura 1 – Região Autónoma da Madeira.....	13
Figura 2 – Freguesias do concelho do Funchal.....	15
Figura 3 – Extracto do POTRAM	49
Figura 4 – Área de intervenção do Plano Sectorial do Madeira Tecnopolo.....	51
Figura 7 – Área de intervenção do POGIS	83
Figura 8 – Área de intervenção do POGRNPG e do POGMMCIF	86

Índice de Quadros

Quadro 1 – Instrumentos de Gestão Territorial com incidência no concelho	42
Quadro 2 – Matriz de ordenamento do POTRAM.....	44
Quadro 3 – Síntese das normas previstas no POT	54
Quadro 4 – Síntese dos programas e ações previstas no POT	58
Quadro 5 – Princípios Gerais e as Linhas de Orientação Estratégica do PRAM	70
Quadro 6 – Problemas e medidas identificadas no PRPA	78
Quadro 7 – Linhas de Orientação Estratégica	80
Quadro 8 – Objetivos específicos do POGIS.....	83
Quadro 9 – Objetivos específicos do POGMMC.....	84
Quadro 11 – Objetivos específicos do POGRNPG	85
Quadro 12 – Estrutura dos regulamentos dos PDM de Câmara de Lobos, Santa Cruz, Santana e Machico	87
Quadro 13 – Matriz de ordenamento dos PDM de Câmara de Lobos (CL), Santana (ST) e Santa Cruz (SC)	89

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Distribuição da população residente da RAM pelos concelhos (estimativa 2006) ..	14
Gráfico 2 – Distribuição da população do concelho do Funchal pelas freguesias (segundo Censos 2001)	16
Gráfico 3 - Distribuição das participações recebidas no período de audiência prévia por freguesia.....	92
Gráfico 4 - Distribuição das participações recebidas no período de audiência prévia por freguesia.....	92
Gráfico 5 - Distribuição das participações recebidas no período de audiência prévia por classes de espaço do PDM em vigor	93

1. INTRODUÇÃO

Os trabalhos de revisão do Plano Diretor Municipal do Funchal (PDMF) contemplam, numa primeira fase, os chamados *Estudos de Caracterização e Diagnóstico Prospetivo da Situação Existente*, que se apresentam em seis volumes, dos quais o presente constitui o primeiro volume que aborda, de forma detalhada e exaustiva, o chamado *Enquadramento Territorial e Normativo*.

Seguem-se mais quatro volumes (Vols. II a V) organizados, à semelhança deste, numa base temática e disciplinar, incluindo, nos respetivos capítulos finais, um balanço e uma síntese. O sexto e último volume, apresenta, ao estilo de um Sumário Executivo, o *Diagnóstico Prospetivo* global e transversal, feito com base nas sínteses contidas nos volumes temáticos anteriores.

Como se depreende, os trabalhos de revisão do PDMF terão de assentar numa leitura atenta de diversos aspetos, variáveis e fatores, uns de natureza endógena, compaginável com o âmbito e competências de um PDM, e outros de natureza exógena, claramente para além da esfera de atuação de um plano de base territorial. De entre os primeiros destacamos: a evolução passada e recente das dinâmicas territoriais concelhias; a análise crítica do desempenho do PDM em vigor; as alterações do quadro legal e regulamentar em que se processa a revisão do plano; a evolução das legítimas expectativas das populações relativamente à qualificação ambiental e paisagística do seu município e à evolução favorável da sua qualidade de vida, bem como às condições de exposição a riscos e a acidentes naturais; e, por último, as reais perspetivas de desenvolvimento social, económico e territorial que se desenham para os próximos 10 anos e que, como veremos ao longo deste diagnóstico, parecem contrastar em natureza e intensidade com as condições gerais ocorridas nas últimas duas décadas, marcadas por uma notável evolução favorável da Região Autónoma da Madeira e, muito em particular, da sua capital, a cidade/ município do Funchal.

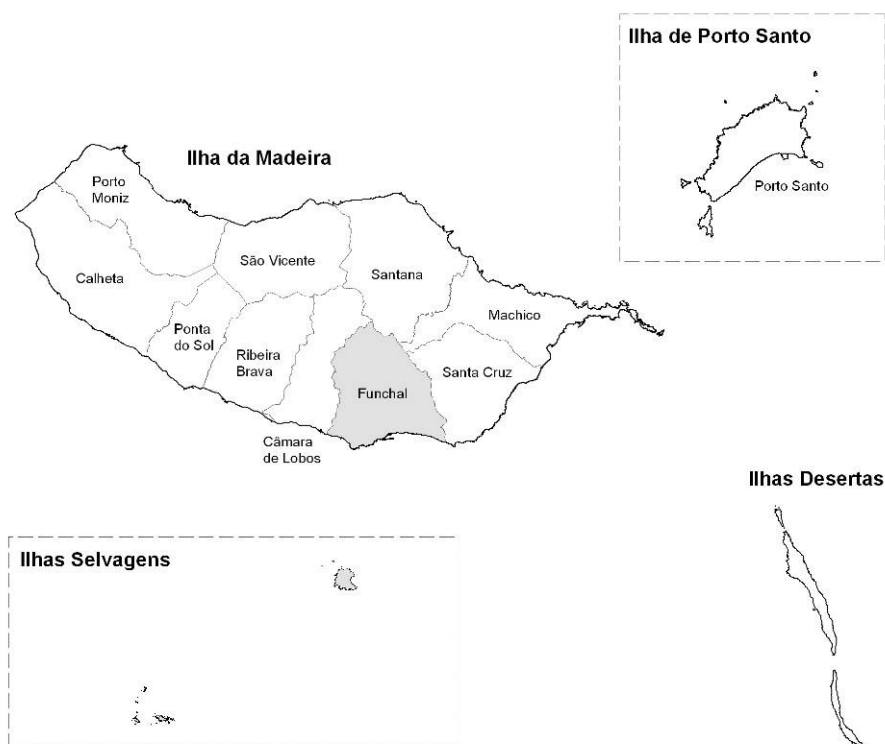
Neste primeiro volume começamos por apresentar o enquadramento territorial do concelho do Funchal e analisar, numa perspetiva histórica e atual, o quadro legal e regulamentar do Plano Diretor Municipal, no contexto dos sistemas de planeamento e ordenamento do território, nacional e regional. Seguidamente, o processo de revisão desta figura de plano é tratado de modo mais aprofundado, focando em particular, a necessidade de revisão do atual PDM do Funchal, e questionando algumas das suas opções urbanísticas e regulamentares.

Constitui ainda objeto deste primeiro volume a apresentação do quadro estratégico de referência, constituído pelo Plano Regional de Ordenamento do Território da Região Autónoma da Madeira, pelos Planos Sectoriais em vigor, pelos Planos Especiais de Ordenamento do Território e pelos Planos Diretores Municipais dos concelhos vizinhos. O volume fecha com a apresentação de uma síntese operativa ressaltando os aspetos que irão influenciar a fase seguinte dos trabalhos – a conceção do modelo de desenvolvimento espacial do concelho.

2. ENQUADRAMENTO TERRITORIAL

O concelho do Funchal, localizado na Região Autónoma da Madeira (RAM), é o município mais populoso da região onde se situa a respetiva capital, implantada na vertente sul da ilha da Madeira. O concelho do Funchal confina com os concelhos de Santa Cruz, a nascente, de Câmara de Lobos, a ocidente, com Santana, a norte, e ainda com Machico numa área muito reduzida.

Figura 1 – Região Autónoma da Madeira



Fonte: CAOP 2010

Com uma área de aproximadamente 78,9km² (de acordo com a Carta Administrativa Oficial de Portugal 2010) o território do município do Funchal corresponde a cerca de 10% da Ilha da Madeira, incluindo também o Arquipélago das Selvagens. Este é constituído por três ilhas – Selvagem Grande, Selvagem Pequena e Ilhéu de Fora, constituindo o extremo meridional do território de Portugal. Para além de corresponderem à primeira reserva natural de Portugal (1971) e de terem elevado interesse biológico, as Ilhas Selvagens assumem um papel muito

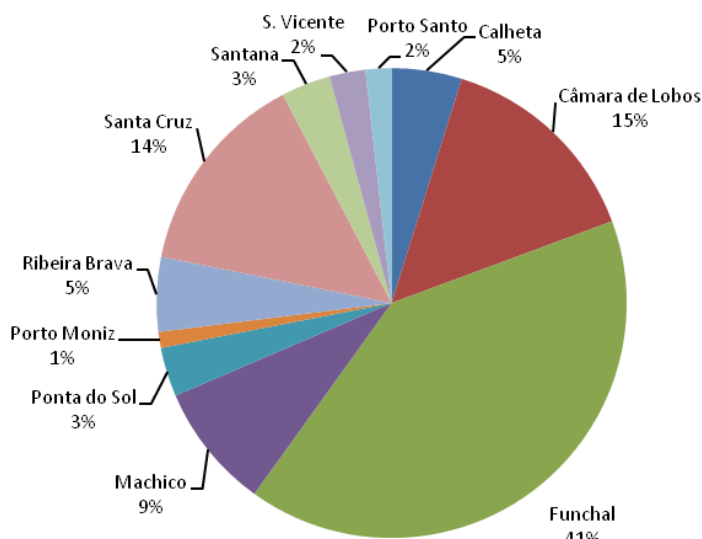
relevante do ponto de vista geoestratégico já que são responsáveis por uma extensão considerável da zona económica exclusiva do espaço marítimo português.

Em termos físicos, o concelho do Funchal apresenta uma orografia acidentada, aspeto comum a toda a ilha, sendo constituído por uma parte montanhosa, a norte, e pela cidade do Funchal, a sul, que ocupa o anfiteatro que se estende entre a serra e o mar e se desenvolve em toda a frente litoral até aos limites do concelho (Garajau a ocidente e Ribeira dos Socorridos a oriente).

A cidade do Funchal, cuja área ocupa cerca de 44% do território do município (considerando o perímetro urbano do PDM em vigor) constitui o núcleo principal da extensa faixa de ocupação urbana que se verifica no litoral sul da Ilha da Madeira e que se estende de forma mais intensa entre Câmara de Lobos e o extremo oriental da ilha.

Com uma população residente estimada (2006) de aproximadamente 100.000 habitantes, o concelho do Funchal concentra cerca de 40% da população da RAM, sendo de assinalar uma tendência de perda de população para os municípios Câmara de Lobos e Santa Cruz, os quais concentram cerca de 30% da população regional (entre 1991 e 2001, o Funchal viu reduzir em cerca de 10% a sua população residente).

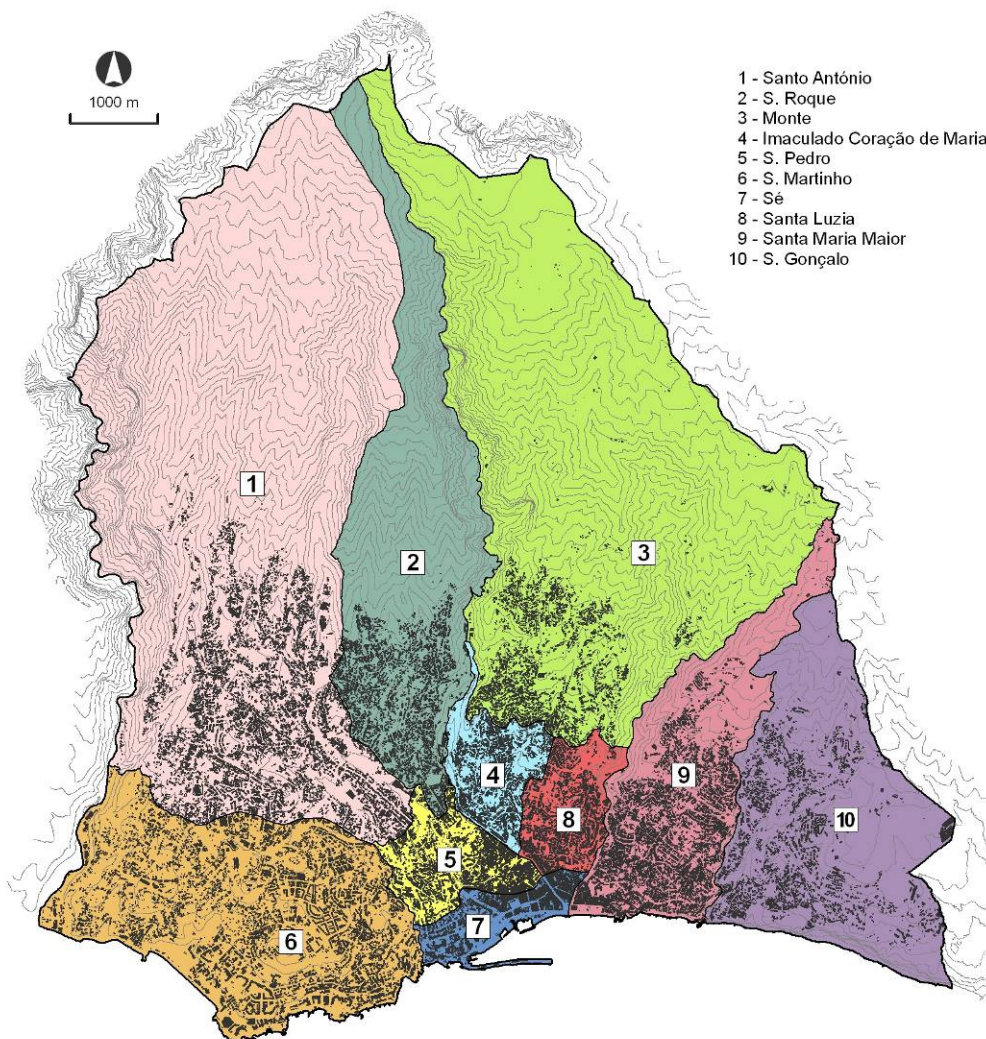
Gráfico 1 – Distribuição da população residente da RAM pelos concelhos (estimativa 2006)



Fonte: Direção Regional de Estatística

A divisão administrativa do concelho está atualmente organizada em 10 freguesias: Sé, S. Pedro, Imaculado Coração de Maria, Santa Luzia, Santa Maria Maior, S. Gonçalo, S. Roque, S. António, S. Martinho e Monte. A maioria das freguesias datam do século XVI, tendo a primeira a ser criada sido a da Sé e a mais recente a do Imaculado Coração de Maria (1954).

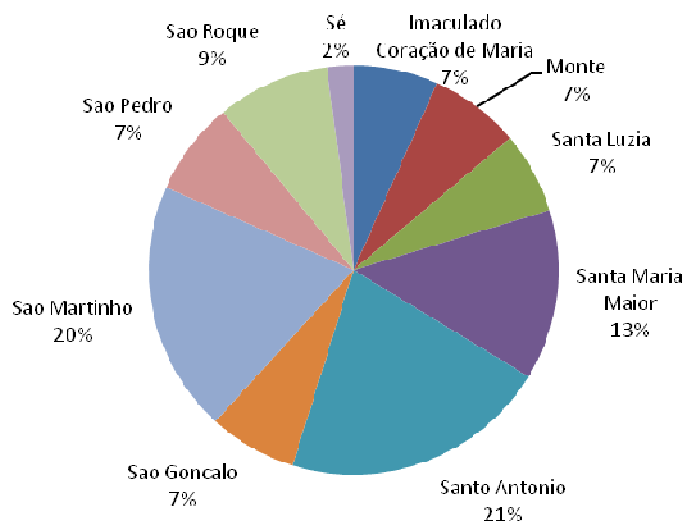
Figura 2 – Freguesias do concelho do Funchal



Fonte: CMF

A população residente do Funchal não se distribui de modo uniforme pelas freguesias que apresentam dimensões territoriais distintas: as menores localizam-se no centro da cidade (três delas têm um peso idêntico – S. Pedro, Imaculado Coração de Maria e Santa Luzia), as médias correspondem às zonas de expansão mais recente da cidade nos sentidos nascente e poente (S. Gonçalo e S. Martinho) e as maiores incluem as zonas mais altas do concelho consideradas solo rural.

Gráfico 2 – Distribuição da população do concelho do Funchal pelas freguesias (segundo Censos 2001)



Fonte: Direção Regional de Estatística

As Ilhas Selvagens, apesar de não terem sido consideradas no PDM em vigor, fazem parte da Freguesia da Sé de acordo com a Carta Administrativa Oficial de Portugal 2010 (Instituto Geográfico Português), dado que é reforçado pela referência constante do Plano de Ordenamento e Gestão das Ilhas Selvagens (veja-se artigo 1º da Resolução n.º 1292/2009, de 25 de Setembro).

Relativamente à inclusão no território concelhio das Ilhas Desertas e apesar de terem sido fornecidos pela CMF elementos que defendem a tutela administrativa destas ilhas pelo município, entendeu-se não as considerar como território deste concelho, não apenas pela sua incompatibilidade com a referida Carta Administrativa Oficial de Portugal, mas também pelas referências legais à integração destas ilhas no território do município de Santa Cruz (veja-se artigo 3º da Resolução n.º 607/2004, de 29 de Abril, que ratifica o PDM de Santa Cruz, e o preâmbulo do Decreto Legislativo Regional n.º 14/96/M, de 2 de Agosto, que eleva Santa Cruz à categoria de Cidade).

3. ENQUADRAMENTO NORMATIVO

3.1. O conceito de Plano Diretor Municipal

3.1.1. Evolução da figura do Plano Diretor Municipal

A figura dos *planos diretores municipais* (PDM) foi criada em Portugal em 1977, ainda que as suas traves mestras tenham vindo a ser desenvolvidas anos mais tarde pelo Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio. Nesta altura, o PDM era concebido como um instrumento de planeamento e de programação das realizações e investimentos municipais e como um meio de coordenação dos programas municipais com os projetos de incidência local dos departamentos da administração central e regional.

A importância jurídica desta primeira legislação sobre planos diretores municipais é um dado inquestionável e genericamente reconhecido por todos aqueles, práticos e teóricos, que lidam com as matérias do urbanismo. Muitos afirmaram até que o Decreto-Lei n.º 208/82 operou a maior transformação do conceito de plano urbanístico e que o processo de elaboração do PDM surge regulado minuciosamente, denunciando uma técnica legislativa surpreendente face aos exemplos anteriores, falando-se mesmo em verdadeira revolução no direito do planeamento urbanístico português, do ponto de vista jurídico.

Porém, a transladação destes planos do papel para a realidade urbana ficou muito quem do desejado, tendo esta importante novidade legislativa sido praticamente olvidada nos anos seguintes à entrada em vigor do diploma mencionado, muito por culpa de não serem obrigatórios. A título de exemplo, em 1990 apenas 3 dos 275 municípios do continente dispunham de planos diretores municipais.

No seguimento desta primeira vaga de PDM de 1ª geração, conforme são comumente apelidados, podemos afirmar que foi já no âmbito do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, que apareceu um segundo conjunto destes planos com um sucesso consideravelmente maior, apresentando como principal novidade de um PDM constituir uma obrigatoriedade para os municípios.

Sucintamente, a aprovação destes planos passou a ser condição obrigatória para aceder aos fundos estruturais europeus e para os mecanismos jurídicos de expropriação de solos por utilidade pública, e, para além disso, procedeu-se ainda à redução e simplificação do faseamento e conteúdo dos planos, que passaram a incidir nos aspetos físico-espaciais. O

resultado foi um nítido sucesso, pelo menos numérico, tendo em conta que até ao ano de 1999 tinham sido aprovados mais de 250 PDM.

Ainda assim, muitas das expectativas criadas em redor desta segunda vaga de planos diretores municipais saíram goradas. De forma não exaustiva, a gestão do território não se tornou mais clara e simples; o licenciamento urbanístico não se tornou mais expedito e célere; os planos não permitiram um controlo muito mais eficaz da urbanização; a gestão urbanística ficou sempre dependente da aprovação de outros planos; verificou-se uma reduzida programação dos instrumentos e financiamentos.

Relativamente às causas desse insucesso parcial, que devem servir como a base para os PDM de 2ª geração, podemos referir, em primeiro lugar, que a informação de base era escassa e desatualizada, sendo que os indicadores estatísticos eram pouco fiáveis e insuficientes. Para além disso, a cartografia estava desatualizada e encontrava-se a uma escala desadequada.

De outro prisma, muitas das equipas técnicas que integraram na altura nos projetos não possuíam a experiência e competências necessárias para a tarefa técnica em causa. Havia, também, um conhecimento limitado dos territórios e dos seus problemas, para além das carências técnicas muito significativas em algumas áreas disciplinares.

Por outro lado, pode também mencionar-se a reduzida sensibilidade dos autarcas para as questões do ordenamento do território, notando-se a ausência de uma cultura de planeamento e de uma visão prospetiva e estratégica para os municípios e uma reduzida compreensão do alcance dos instrumentos de ordenamento do território e dos mecanismos de gestão territorial.

A juntar a isto, era notória a reduzida capacidade técnica dos municípios, que não estavam dotados, suficientemente, de técnicos para acompanhar convenientemente a elaboração dos PDM, e os que existiam tinham uma reduzida experiência no planeamento e gestão do território.

Para além disso, havia também uma ausência de planos de âmbito supramunicipal, o que acabou por deixar o país coberto de um planeamento desordenado, tendo faltado, ainda, orientações precisas ao nível regional e sectorial.

Hoje reconhece-se também a existência de uma visão estática e normativa do planeamento àquela data, inexistindo uma perspetiva dinâmica e de programação, tendo-se reduzido os PDM a meros instrumentos de “zonamento” dos usos do solo e de regulamentação da capacidade edificatória.

Em adição a isso inexistia também uma política de solos eficaz e conseqüente, marcada pela rigidez do mercado fundiário e especulação imobiliária e pela ausência de uma política fiscal fundiária conseqüente, algo que ainda hoje é uma realidade.

Por fim, é de referir a existência de uma forte, sinuosa e complexa tutela sobre o território, existindo múltiplos intervenientes com visões parcelares do território, para além de procedimentos administrativos morosos e pouco transparentes.

A introdução do planeamento estratégico e o processo de revisão do PDM surge como uma oportunidade e uma necessidade de desenvolver metodologias de intervenção simultaneamente globalizantes e particulares para os municípios que neste momento desenvolvem PDM de 2ª geração (no âmbito dos processos de revisão de PDM). Os planos estratégicos constituem uma ferramenta adequada de análise prospetiva, capaz de ajudar a tomar decisões no presente e de conduzir com eficácia as mudanças de fundo e circunstanciais num dado território.

3.1.2. Enquadramento genérico da figura do Plano Diretor Municipal

A nova geração dos PDM está enquadrada pela Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU) ⁽¹⁾ e pela legislação que procedeu ao enquadramento dos instrumentos de planeamento territorial, nomeadamente o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) ⁽²⁾. Sendo que, no caso específico da Região Autónoma da Madeira, o Sistema Regional de Gestão Territorial (SRGT) ⁽³⁾, que procedeu à adaptação do RJIGT para a referida região, constituirá o regime jurídico base para a revisão dos instrumentos de gestão territorial que vigorem na Região da Madeira.

A LBOTU configura um sistema de gestão territorial tendo por base a articulação entre três escalas de intervenção: nacional, regional e municipal. Para a sua concretização, configuram-se quatro tipos de instrumentos de gestão territorial: (i) instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica, tais como o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e os Planos Regionais de Ordenamento do Território

¹ A LBOTU foi aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, tendo sido alterada por último pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto.

² O RJIGT foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, tendo sido alterado e republicado pela última vez pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro.

³ O SRGT foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8-A/2001/M, de 20 de Abril, tendo sido alterado posteriormente pelo Decreto Legislativo Regional n.º 43/2008/M, de 23 de Dezembro.

(PROT); (ii) instrumentos de política sectorial, que concretizam as políticas de desenvolvimento económico e social com incidência espacial (educação, saúde, ambiente, transportes, etc.); (iii) instrumentos de planeamento territorial, de natureza regulamentar, correspondendo às três figuras de planos municipais de ordenamento do território – Plano Diretor Municipal (PDM), Plano de Urbanização (PU) e Plano de Pormenor (PP); e (iv) instrumentos de natureza especial, constituindo um meio supletivo de intervenção do governo perante áreas territoriais com uma grande especificidade – casos dos Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas, Planos de Ordenamento de Albufeiras e Águas Públicas e os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC).

De acordo com a LBOTU, o PDM, *“com base na estratégia de desenvolvimento local, estabelece a estrutura espacial, a classificação básica do solo, bem como os parâmetros de ocupação, considerando a implantação dos equipamentos sociais, e desenvolve a qualificação do solo urbano e rural”* [cfr. alínea a) do n.º 2 do artigo 9.º da LBOTU].

Por conseguinte, a nova geração de PDM atribui um ênfase relevante à dimensão estratégica do processo de planeamento/ordenamento do território, uma vez que esta deve constituir uma vertente inicial e central de todo o plano, a partir do qual os estudos e diagnósticos sectoriais deverão ser elaborados.

Já na primeira geração dos PDM efetuavam-se, logo de início, as caracterizações sectoriais, seguidas de um diagnóstico e, só mais tarde, das propostas gerais e sectoriais. Porém, tratava-se, de certa forma, de uma evolução progressiva e firme, mas sem uma visão estratégica e dirigida para o que se pretendia alcançar.

De resto, de acordo com o RJGT e com o SRGT, o PDM deve constituir uma síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local e, ao mesmo tempo, integrar as opções estratégicas de desenvolvimento nacionais, regionais e sectoriais definidas para o território municipal. À semelhança dos PDM de primeira geração, o Plano Diretor Municipal é constituído pelo Regulamento, Planta de Ordenamento e Planta de Condicionantes, sendo ainda acompanhado por Estudos de Caracterização do território municipal, por um relatório fundamentando as soluções adotadas e por um programa contendo as disposições indicativas da execução das ações previstas pelo PDM, bem como os meios de financiamento das mesmas.

Este último aspeto é fundamental, na medida em que constitui uma melhor forma de promover uma mais eficiente gestão das ações a desenvolver pelas Câmaras Municipais durante o período de vigência do plano. Simultaneamente, torna-se essencial o cumprimento do artigo 102.º do SRGT, respeitante à elaboração de relatórios sobre o estado do ordenamento do território municipal (de dois em dois anos), o que possibilitará um melhor acompanhamento e balanço da execução do novo PDM.

Para fechar estas breves notas sobre o enquadramento da figura do PDM, por referência à Região Autónoma da Madeira, refira-se novamente que aos instrumentos de gestão territorial a implementar na referida região se aplica o SRGT. Isto é, este regime, em termos gerais,

procurou criar um regime que enquadrasse o sistema regional de gestão territorial e regulasse as matérias substantivas e procedimentais relevantes nesse estrito âmbito regional. Por essa razão, e em relação ao RJIGT, nada se acrescenta em sede de execução dos planos, de perequação ou de compensação, uma vez que não são matérias especificamente regionais, aplicando-se genericamente o referido regime nacional para essas matérias.

3.1.3. Do objeto ao conteúdo dos Planos Diretores Municipais

Os PDM integram-se na categoria dos planos municipais de ordenamento do território (PMOT), que são instrumentos de natureza regulamentar, e são aprovados pelos municípios (cfr. artigo 45.º, n.º 1, do SRGT). Os PMOT estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia da qualidade ambiental (cfr. artigo 45.º, n.º 2, do SRGT).

Desta forma, partilham dos objetivos dos PMOT, nos termos do artigo 46.º do SRGT, nomeadamente: (a) a tradução, no âmbito local, do quadro de desenvolvimento do território estabelecido nos instrumentos de natureza estratégica de âmbito nacional e regional; (b) a expressão territorial da estratégia de desenvolvimento local; (c) a articulação das políticas sectoriais com incidência local; (d) a base de uma gestão programada do território municipal; (e) a definição da estrutura ecológica municipal; (f) os princípios e as regras de garantia da qualidade ambiental e da preservação do património cultural; (g) os princípios e os critérios subjacentes a opções de localização de infraestruturas, equipamentos, serviços e funções; (h) os critérios de localização e distribuição das atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços; (i) os parâmetros de uso do solo; (j) outros indicadores relevantes para a elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial.

Como vimos, os PDM são um dos PMOT existentes no nosso ordenamento, comungando os seus traços e objetivos. Todavia, os PDM possuem obviamente características próprias, dispendo o artigo 63.º, n.º 1, do SRGT que estes planos estabelecem “a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, integra e articula as orientações estabelecidas pelos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e estabelece o modelo de organização espacial do território municipal”. Para além disso, nos termos do n.º 2 do artigo mencionado, estes planos são “um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais de ordenamento do território – nomeadamente dos planos de pormenor e de urbanização – e para o estabelecimento de programas de ação territorial, bem como para o

desenvolvimento das intervenções sectoriais da administração do Estado no território do município, em concretização do princípio da coordenação das respetivas estratégias de ordenamento territorial". E, por fim, estabelece-se no n.º 4 do artigo 63.º a obrigatoriedade destes planos, não ficando, assim, a respetiva elaboração nas mãos da discricionariedade da Administração Local, como aconteceu durante a década de 80.

O PDM estabelece o modelo de estrutura espacial do território municipal que constitui uma síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local prosseguida, devendo, por isso, integrar as opções de âmbito nacional e regional com incidência no território municipal. É no âmbito da definição do modelo que é importante atender aos instrumentos de gestão territorial em vigor, em especial ao PNPOT e ao POTRAM, bem como a outro tipo de planos, de carácter estratégico.

Este modelo assenta na classificação do solo em rural e urbano, consoante o destino básico dos terrenos, e desenvolve-se através da qualificação do mesmo, atendendo ao critério do uso dominante.

Assim, temos como solo rural os *(i)* espaços agrícolas ou florestais; os *(ii)* espaços de exploração mineira; os *(iii)* espaços afetos a atividades industriais ligadas à agricultura, floresta e exploração mineira; os *(iv)* espaços naturais; e os *(v)* espaços destinados a infraestruturas ou a outro tipo de ocupação humana que não impliquem a classificação como solo urbano.

Por outro lado, temos como solo urbano os *(i)* solos urbanizados; os *(ii)* solos cuja urbanização seja possível programar; e os *(iii)* solos afetos à estrutura ecológica necessária ao equilíbrio do sistema urbano.

Por estarmos no âmbito de um procedimento de revisão, é mais natural que ocorra uma reclassificação ou requalificação do solo, sendo a reclassificação do solo rural como urbano entendida como de carácter excecional fundamentando-se a mesma em transformações profundas da situação de referência tais como demográficas, sociais e económicas.

3.1.4. Do conteúdo material ao conteúdo documental dos Planos Diretores Municipais

Relativamente ao conteúdo material destes planos, tendo em conta que o PDM tem como objeto a definição de um modelo de organização municipal do território, o legislador fixa o que deve ser estabelecido por este, isto é, o conteúdo material do plano. Neste âmbito deve atender-se ao disposto no artigo 64.º do SRGT, sempre na perspetiva de uma revisão do PDM e não da elaboração, o que significa que em alguns casos aquilo que tem de ser efetuado é uma redefinição de critérios e o reajuste de estratégias desadequadas à realidade atual. Contudo, o importante é que os elementos enunciados neste preceito legal devem estar contemplados na versão revista do PDM. O legislador ao utilizar o termo “nomeadamente” deixa em aberto a possibilidade de serem estabelecidos no PDM outros aspetos compreendidos no objeto do plano que se considerem importantes.

De acordo com o artigo 64.º, n.º 1, do SRGT, o PDM define um modelo de organização municipal do território estabelecendo, nomeadamente: *(a)* a caracterização económica, social e biofísica, incluindo da estrutura fundiária da área de intervenção; *(b)* a definição e caracterização da área de intervenção, identificando as vias infraestruturas, equipamentos e sistemas que suportam o território municipal; *(c)* a identificação de uma estrutura ecológica municipal; *(d)* a definição dos objetivos de desenvolvimento estratégico a prosseguir e os critérios de sustentabilidade a adotar; *(e)* a definição de classes e categorias de espaços; *(f)* a identificação das áreas e a definição de estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento das atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços; *(g)* a definição de estratégias para o espaço rural; *(h)* a identificação e a delimitação dos perímetros urbanos; *(i)* as especificações regulamentares que sirvam de referência na elaboração e execução de planos de urbanização e de pormenor; *(j)* A definição de unidades operativas de planeamento e gestão; *(l)* a identificação de condicionantes; *(m)* as condições de atuação sobre áreas críticas, situações de emergência ou de exceção, bem como sobre áreas degradadas em geral; *(n)* as condições de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal; *(o)* os critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística; *(p)* a articulação com os demais instrumentos de gestão territorial aplicáveis; e *(q)* o prazo de vigência e as condições de revisão; *(r)* os critérios para a definição das áreas de cedência.

Quanto ao conteúdo documental dos PDM, embora estes planos possuam uma natureza regulamentar, o PDM não se reduz a um regulamento. Como instrumento de gestão territorial é fundamental que faça parte integrante do seu conteúdo peças desenhadas que representem o modelo de estrutura espacial do território municipal e que identifiquem as áreas cujo aproveitamento esteja limitado ou vedado, deste modo facilita-se a sua aplicação. Além da documentação que constitui parte integrante do PDM, este é acompanhado por um conjunto de documentos que justificam e fundamentam as opções inseridas no PDM e que são úteis na interpretação e aplicação do plano.

O RJIGT prevê que, para além dos documentos expressamente previstos no artigo 65.º, sejam fixados outros por despacho da Secretaria Regional do Equipamento Social (SRES). Na sequência desta previsão legal foi publicado o Despacho n.º 35/2009, de 2 Outubro, que estabelece o conteúdo documental dos demais elementos que acompanham o PDM na RAM.

Temos assim, por um lado, os documentos que constituem o PDM: *(a)* Regulamento; *(b)* Planta de Ordenamento; e *(c)* Planta de condicionantes.

Por outro, temos os documentos que acompanham o PDM: *(a)* Relatório que explicita os objetivos estratégicos do plano e a respetiva fundamentação técnica; *(b)* Programa de execução, com disposições indicativas sobre a execução de intervenções municipais; *(c)* Pode ainda conter peças escritas e desenhadas que suportem as operações de transformação fundiária previstas, para a sua totalidade ou parte da área a ele afeta, nomeadamente para efeitos de registo predial; *(d)* Planta de enquadramento regional; *(e)* Extrato da planta de zonamento do POTRAM, com a delimitação da área de intervenção; *(f)* Planta de enquadramento com a delimitação da área de intervenção dos demais instrumentos de gestão territorial em vigor; *(g)* Planta da situação existente, com a ocupação do solo, à data da elaboração do plano; *(h)* Planta com a indicação da localização das licenças ou autorizações de operações urbanísticas emitidas, bem como das informações prévias favoráveis em vigor; *(i)* Carta da estrutura ecológica municipal; *(j)* Participações recebidas em sede de discussão pública e respetivo relatório de ponderação; *(l)* Ficha de dados estatísticos, segundo modelo a disponibilizar pela SRES; *(m)* Ficha de controlo de instrução de pedido de depósito, segundo modelo a disponibilizar pela SRES.

3.1.5. Dos sistemas de execução dos Planos Diretores Municipais

O PDM para além de conter as regras relativas à ocupação dos solos também estabelece as bases de gestão do território, isto é, o modo da sua concretização. Resulta do próprio regime jurídico que disciplina o PDM a necessidade daquele prever os mecanismos para a sua execução. Neste sentido, o artigo 67.º do SRGT ao definir o conteúdo material daquele, inclui também a questão da execução e realização efetiva do plano ao preceituar que o PDM deve definir: *(a)* as unidades operativas de planeamento e gestão para efeitos da programação da execução do plano; *(b)* a programação da execução das opções de ordenamento estabelecidas; *(c)* os critérios da perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística a concretizar nos instrumentos de planeamento previstos nas unidades operativas de planeamento e gestão.

Conforme se alertou inicialmente, esta é uma das matérias que o SRGT não regula, aplicando-se, por isso, as normas do RJIGT. Assim, o PDM pode ser executado através de um sistema de um sistema de (a) compensação; (b) cooperação; ou (c) imposição administrativa (cfr. artigos 118.º a 127.º do RJIGT).

Relativamente ao sistema de compensação, a iniciativa de execução pertence aos particulares, que ficam obrigados a prestar ao município a devida compensação. A adoção deste sistema implica que o PDM defina: (i) as regras relativas à compensação a prestar ao Município; (ii) os critérios para os particulares procederem à perequação dos benefícios e encargos entre todos os proprietários e titulares de direitos inerentes à propriedade abrangidos na unidade de execução.

No caso do sistema de cooperação, a iniciativa da execução e respetiva programação cabe ao município com a colaboração dos particulares interessados, devendo notar-se, por um lado, a sua cada vez maior relevância seja em termos legislativos como fácticos, e, por outro, os ganhos de democraticidade neste tipo de execução do planeamento.

Por fim, no âmbito do sistema de imposição administrativa, a iniciativa da execução é municipal, que atua diretamente ou mediante concessão de urbanização.

3.2. Da revisão dos Planos Diretores Municipais

3.2.1. Aspetos gerais

Os planos territoriais que produzem efeitos jurídicos diretos e imediatos em relação aos particulares são um instrumento de programação e de coordenação de decisões administrativas individuais com incidência na ocupação do solo, bem como um fator de previsibilidade das decisões administrativas de gestão urbanística, constituindo igualmente um importante instrumento de segurança para os particulares, mormente para os titulares de direitos reais que incidem sobre os solos por eles abrangidos.

Para que isto possa ser obtido, é necessário que os planos detenham uma “certa estabilidade”, traduzida numa duração mínima de vigência, sem modificações do regime jurídico traçado para os solos. Neste sentido, o artigo 25.º, n.º 2, da LBOTU, e o artigo 77.º, n.º 1, do SRGT, estabelecem que a alteração dos planos só pode ser efetuada 3 (três) anos após a sua entrada em vigor.

Ainda assim, a permanência e a mudança deve compatibilizar-se de acordo com a natureza normativa do plano e ao serviço da sua funcionalidade. Ora, a *mutabilidade* constitui um dado congénito ao próprio plano, em razão da alteração dos pressupostos de facto ou de direito que estiveram na base da sua adoção. Ou seja, para os planos manterem a sua funcionalidade e para se manterem eficazes, não podem ser instrumentos *imutáveis*, à parte da realidade, tendo de, quando necessário, adaptar-se à dinâmica da atividade urbanística. Logo, a *alterabilidade* do plano é um elemento que lhe é natural, tendo em conta que o plano tem uma dimensão realizadora, ligada necessariamente a elementos *espaciais e temporais*.

A ideia de mudança dos planos está consagrada expressamente nos artigos 74.º a 84.º do SRGT, numa secção com a epígrafe “*dinâmica*”. Trata-se da faculdade de os órgãos administrativos dotados de competência planificatória *alterarem, retificarem, reverem ou suspenderem* os planos, com base na avaliação que fizerem da sua execução e da sua adequação às mudanças históricas das conceções e da realidade urbanísticas» e da evolução das «perspetivas de desenvolvimento económico e social que estiveram subjacentes ao plano e que fundamentaram a sua adoção.

Interessa-nos, em especial, a possibilidade de revisão de um plano municipal de ordenamento do território, como, por exemplo, de PDM.

A este respeito, importa começar por ter presente que a *revisão* de determinado PDM distingue-se da sua simples *alteração* – de forma direta ou por via da aprovação de um plano de urbanização ou de pormenor – por implicar a reconsideração e reapreciação global, com carácter estrutural ou essencial, das opções estratégicas do plano, dos princípios e objetivos do modelo territorial definido ou dos regimes de salvaguarda e valorização dos recursos e valores territoriais (cfr. artigo 74.º, n.º 3, do SRGT).

3.2.2. Tempo e pressupostos da revisão dos Planos Diretores Municipais

Relativamente ao tempo de revisão dos PDM, de acordo com o artigo 82.º, n.º 2, do SRGT, a revisão dos PMOT, que tenha por pressuposto a “*da necessidade de adequação à evolução, a médio e longo prazos, das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que determinaram a respetiva elaboração, tendo em conta os relatórios de avaliação da execução dos mesmos*”, só pode ocorrer decorridos 3 anos sobre a sua entrada em vigor.

Já nos termos do n.º 3 do artigo 82.º do SRGT, os PDM são obrigatoriamente revistos decorrido que seja o prazo de 10 anos após a sua entrada em vigor ou após a sua última revisão.

Podemos assim distinguir, no âmbito da revisão dos PDM uma revisão ordinária, que tem lugar decorridos 10 anos após a sua entrada em vigor ou após a sua última revisão; e uma revisão extraordinária, que se verifica antes do decurso deste prazo, uma vez verificados os pressupostos definidos na lei.

No que respeita aos pressupostos justificativos da revisão de um PDM, o artigo 82.º do SRGT indica os seguintes: (i) a necessidade de adequação à evolução, a médio e longo prazo, das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que determinaram a respetiva elaboração, tendo em conta os relatórios de avaliação da execução dos mesmos; e a (ii) suspensão do plano e a necessidade da sua adequação à prossecução dos interesses públicos que a determinaram [alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 82 do SRGT].

Na definição do primeiro pressuposto, o legislador recorreu a “conceitos imprecisos-tipo”, pelo que o órgão administrativo competente goza de um amplo poder discricionário na verificação da existência das razões justificativas da revisão do PMOT. Quanto ao segundo, significa o mesmo que, na perspetiva do legislador, a suspensão do PMOT é sempre seguida de revisão do mesmo. Porém, muitas vezes, a decisão de revisão do plano antecede a suspensão do mesmo, pelo que, nessas situações, é aquela que funciona como pressuposto desta e não o inverso.

3.2.3. Do procedimento de revisão dos Planos Diretores Municipais

Note-se que, segundo o artigo 78.º, n.º 1, do SRGT a revisão dos planos diretores municipais deve seguir, com as devidas adaptações, o procedimento estabelecido para elaboração e aprovação de um novo plano.

Esse procedimento tem início com a aprovação pela câmara municipal de uma deliberação de elaboração do plano, a publicar no Jornal Oficial e a divulgar em, pelo menos um jornal diário regional e na respetiva página da Internet (cfr. artigo 50.º, n.º 1, do SRGT). Nessa sequência, impõe-se observar diversos trâmites, agrupados pelas seguintes fases obrigatórias: (i) abertura — no momento da publicação do anúncio referente à deliberação de elaboração do plano — de um *período inicial de participação dos interessados*, com uma duração mínima de 15 dias, para a formulação de sugestões e para a apresentação de questões a considerar no âmbito do procedimento de elaboração do plano (cfr. artigo 55.º, n.º 2, do SRGT); (ii) *elaboração da proposta de plano* pela câmara municipal, em articulação com o *acompanhamento da elaboração do plano*, assegurado por uma comissão de acompanhamento, e a *concertação* das entidades que, no decurso dos trabalhos da comissão de acompanhamento, formulem objeções às soluções definidas para o futuro plano (cfr. artigos 52.º e 53.º do SRGT); (iii)

avaliação ambiental do plano, nos termos do Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de Junho (cfr. artigo 50.º, n.º 4, do SRGT); *(iv) discussão pública*, cuja abertura deve ser anunciada com a antecedência mínima de 5 dias, por um período que não pode ser inferior a 30 dias (cfr. artigo 20.º do SRGT); *(v) conclusão do projeto de versão final do plano e respetivo envio para parecer da Secretaria Regional competente* (cfr. artigo 56.º do SRGT); *(vi) aprovação pela assembleia municipal*, mediante proposta apresentada pela câmara municipal (cfr. artigo 57.º, n.º 1, do SRGT); *(vii) ratificação pelo Governo Regional*, nos termos do artigo 58.º do RJIGT (na eventualidade de o plano diretor municipal aprovado revelar incompatibilidades com plano sectorial ou plano regional de ordenamento do território); e *(ix) publicação e depósito do plano* (cfr. artigos 59.º, n.º 2, e 104.º a 107.º do SRGT).

A lei não prevê nenhum prazo máximo para a conclusão dos procedimentos de elaboração e de revisão dos planos municipais de ordenamento do território. Na verdade, cabe à câmara municipal, na respetiva deliberação de elaboração do plano, antecipar as formalidades e diligências necessárias ao efeito e, nessa conformidade, estabelecer um prazo adequado para a conclusão da elaboração do plano (cfr. artigo 50.º, n.º 1, *in fine*, do SRGT).

Atendendo à prática registada nesta matéria, pode dizer-se, contudo, que é frequente a fixação, para a elaboração de planos diretores municipais, de um prazo médio igual ou superior a 3 anos. A prática igualmente indicia, porém, que esse prazo tende a ser incumprido, sobretudo, nos municípios com maior dimensão (territorial e populacional) e/ou maiores índices de desenvolvimento económico-social.

3.3. As relações entre o Plano Diretor Municipal e os restantes planos territoriais

As relações entre o PDM e os planos territoriais de âmbito regional são disciplinadas, fundamentalmente, pelo princípio da hierarquia, que aparece, ainda assim, de forma flexível, comandando as relações entre os diferentes tipos de plano com força vinculativa diferente. Isto é, ou se apresenta enquanto relação hierárquica rigorosa, impondo-se que o plano hierarquicamente inferior tem de consagrar disposições conformes ao plano superior (“relação de conformidade”); ou se apresenta enquanto relação hierárquica menos exigente, em que se impõe, apenas, que o plano hierarquicamente inferior respeite as diretrizes do plano superior, determinando que o plano inferior não contenha disposições contrárias ou incompatíveis com o plano hierarquicamente superior (“relação de compatibilidade”).

Em primeiro lugar, cumpre mencionar a relação existente o PDM e o PROT. No âmbito desta relação existe uma relação hierárquica menos exigente, ou seja, a relação existente entre o

PDM e os PROT é uma relação de compatibilidade. Numa palavra, o PDM tem de definir a política municipal de gestão territorial de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo PROT (cfr. artigo 11.º, n.º 2.º, do SRGT).

Refira-se que, em termos de planos territoriais regionais, na RAM vigora o Plano para o Ordenamento do Território da Madeira, que foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/95/M, de 24 de Junho de 1995, que foi já alvo de algumas alterações. Interessa-nos referir que na revisão do PDM do Funchal deve atender-se às *(i)* opções estratégicas; *(ii)* normas orientadoras, *(iii)* modelo territorial, estabelecido pelo POTRAM. Ora, serão incompatíveis com este plano as disposições do PDM que admitam a ocupação, uso e transformação do solo não consentânea com as indicações do POTRAM nas áreas integradas na estrutura metropolitana de proteção e valorização ambiental, incluindo a rede ecológica e as áreas a estabilizar.

A relação entre o PDM e os planos sectoriais do ordenamento do território (PSOT), por sua vez, depende do conteúdo de cada PSOT. Os PSOT com incidência espacial no concelho vinculam as entidades públicas competentes para a elaboração e aprovação do PDM, devendo ser assegurada a compatibilidade entre os dois instrumentos (cfr. artigo 10.º, n.º 3, da LBOTU e artigo 11.º, n.º 3, do SRGT).

Em suma, para os PSOT que se limitem a fixar cenários de desenvolvimento vigora uma relação hierárquica menos exigente. Já para os PSOT com um elevado grau de concretização vigora uma relação hierárquica rigorosa, ainda que, nos termos do artigo 58.º do SRGT, se permita a ratificação pelo Governo Regional do PDM desconforme com as disposições de Planos Sectoriais, tendo como efeito a derrogação das normas desses planos que se afigurem incompatíveis com as opções municipais.

Desta forma, a revisão do PDMF deverá, no âmbito do quadro explicitado, ter em conta, entre outros, o Plano Estratégico de Resíduos da RAM, o Plano Regional da Política de Ambiente, o Plano de Ordenamento Turístico, o Plano da Política Energética da RAM e o Plano Regional da Água da Região Autónoma da Madeira.

Passando agora para os planos especiais do ordenamento do território (PEOT), temos que existe uma relação hierárquica rigorosa entre estes e os PDM, impondo-se uma obrigação de conformidade entre as normas do PDM e os PEOT. Nas palavras da lei, os PEOT prevalecem sobre o PDM (cfr. artigo 11.º, n.º 4.º, do SRGT).

Em termos de PEOT, refira-se que na Região Autónoma da Madeira existem quatro POOC em fase de elaboração, nomeadamente o Plano de Ordenamento da Orla Costeira Funchal – Ponta de S. Lourenço; o Plano de Ordenamento da Orla Costeira Câmara de Lobos – Ponta do Pargo; Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Costa Norte; e o Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Ilha do Porto Santo.

Em primeiro lugar, tendo em conta o conceito de PDM, podemos dizer que enquanto este plano é um instrumento de carácter geral de ordenamento do território do município, de certo modo, tem o carácter de diretivas de ordenamento, já os planos de urbanização (PU) e os

planos de pormenor (PP) são instrumentos de execução, especificam, quando necessário, a forma como serão atingidos os objetivos definidos no PDM.

Estes planos podem ser elaborados simultaneamente, planos de nível diferente para a mesma área, uma vez que os objetivos do PDM podem ser concretizados nos PU e nos PP, mas por outro lado, os planos municipais de nível inferior permitem alguns acertos, propostas de ações de monitorização e pormenorização do PDM.

As relações entre os vários tipos de PMOT são claramente comandadas pelo princípio da hierarquia. Assim, o PDM tem uma superioridade hierárquica em relação ao plano de urbanização e ao plano de pormenor e o plano de urbanização uma superioridade hierárquica em face do plano de pormenor. Ainda assim, tal hierarquia não é obrigatoriamente sequencial, uma vez que cada plano opera a um nível específico de problemas.

Isto resulta de diversas normas do SRGT. Desta forma, o PDM *“estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas”* (cfr. artigo 63.º, n.º 1), *“é um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais de ordenamento do território”* (cfr. artigo 63.º, n.º 2), estabelece, entre o mais, *“a especificação qualitativa e quantitativa dos índices, indicadores e parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento, a estabelecer em plano de urbanização e plano de pormenor, bem como os de natureza supletiva aplicáveis na ausência destes”,* e contém *“a definição de unidades operativas de planeamento e gestão, para efeitos de programação da execução do plano, estabelecendo para cada uma das mesmas os respetivos objetivos, bem como os termos de referência para a necessária elaboração de planos de urbanização e de pormenor”* [cfr. artigo 64.º, n.º 1, alíneas i) e j)].

Quanto ao grau de vinculação da relação hierárquica entre PMOT, podemos afirmar que nas relações entre o PDM e os planos de urbanização e os planos de pormenor o princípio da hierarquia deve ser pautado ou pelo princípio da compatibilidade ou pelo princípio da conformidade, em função do carácter mais genérico ou mais concreto das disposições do PDM. Já no que toca à relação hierárquica entre o plano de urbanização e o plano de pormenor, dado o carácter mais concreto, denso e especificado do plano de urbanização, deverá a mesma ser pautada pelo princípio da conformidade. De qualquer modo, o carácter mais ou menos dúctil ou mais ou menos rigoroso da relação hierárquica entre as várias espécies de planos municipais dependerá da estrutura concreta das normas-planos colocadas em confronto.

Mencione-se, por último, que o princípio da hierarquia tem ainda de ser temperado com o objetivo de introduzir alguma flexibilidade no sistema de planeamento, sendo possível, nos termos do SRGT, em determinadas situações aprovar um plano de urbanização que contenha disposições incompatíveis com as normas do PDM, revogando ou alterando as disposições deste, e, bem assim, aprovar um plano de pormenor que encerre disposições incompatíveis com o PDM ou desconformes com um plano de urbanização, revogando ou alterando as disposições deste.

3.4. Da necessidade de revisão do Plano Director Municipal do Funchal

O PDMF foi ratificado pela Resolução do Conselho do Governo n.º 887/97, de 10 de Julho, tendo sido publicados os seus elementos fundamentais, Regulamento e Plantas de Ordenamento no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira n.º 151, da II Série, de 8 de Agosto de 1997 ⁽⁴⁾.

Durante a sua execução, é de referir a suspensão temporária a que o PDMF foi submetido pela Resolução do Conselho de Governo Regional n.º 250/2004, de 5 de Março, que caducou em 5 de Março de 2007.

A referida suspensão abrangeu uma zona de encosta compreendida entre o Caminho de Santo António, à Cota 200 e o Caminho do Pilar, de forma a permitir a construção de habitação económica, situação que o regulamento do PDM não permitia, pelo facto de os terrenos estarem classificados como Zonas Verdes Urbanas - Quintas e/ou outras zonas verdes privadas ou Zonas Habitacionais de Média Densidade.

Posteriormente, em 2005, foram decretadas Medidas Preventivas para dois locais da área abrangida pelo PDMF, nomeadamente: (i) área a afetar aos estudos relativos à construção da ligação entre a via rápida (Cruz de Carvalho) e o porto do Funchal, operada pelo Decreto Regulamentar nº4/2005/M, de 11 de Março; e (ii) área a abranger pelo Plano de Pormenor da Penha de França - Caminho dos Saltos, determinada por Resolução do Conselho de Governo Regional n.º 2/2005.

Em 2006, foram decretadas mais Medidas Preventivas na área do PDMF, desta vez para área a abranger pelo Plano de Urbanização D. João Norte – Resolução do Conselho de Governo Regional n.º 1/2006, de 4 de Maio.

Já em 2007, a Resolução do Conselho de Governo Regional n.º 1/2007, de 10 de Janeiro de 2007, procedeu à ratificação da suspensão parcial do PDMF – nomeadamente, de alguns artigos e alíneas e de um conjunto de áreas qualificadas como espaços urbanos; ao mesmo tempo, foram também estabelecidas para essas áreas medidas preventivas e por um prazo de dois anos, tendo ficado sujeitas a parecer vinculativo da Secretaria Regional dos Equipamentos e Transportes um conjunto de operações urbanísticas e ações de transformação do solo.

⁴ A ratificação foi realizada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 69/90, alterado posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 211/92, e adaptado à Região Autónoma da Madeira, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 19/90/M, de 23 de Julho.

A Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 2/2007, de 22 de Outubro de 2007, ratificou a alteração em Regime Simplificado do PDM para incorporação da alteração do Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira, dela resultando a revogação de dois artigos do regulamento do PDM, na alteração de um, sobre edificabilidade, e no aditamento de outros dois, estes relativos a empreendimentos turísticos.

Em virtude da necessidade de construção de um Centro de Apoio de Deficiência Motora, a Resolução do Conselho de Governo Regional n.º 1/2008, de 7 de Outubro, suspendeu parcialmente o PDM numa área destinada à construção desse mesmo centro, atendendo à incompatibilidade dos parâmetros urbanísticos do PDM e o programa do centro.

No mesmo ano foi também efetuada uma alteração por adaptação do PDM aos Planos de Pormenor e de Urbanização entretanto aprovados, através da Deliberação n.º 3282/2008, de 12 de Dezembro, que republicou o regulamento e planta de ordenamento do PDM com as várias alterações que lhe foram sendo sucessivamente introduzidas.

Este regulamento remeteu o regime das áreas abrangidas pelos cinco planos de urbanização e três planos de pormenor para o regime definido nos respetivos regulamentos.

Por este efeito, as regras aplicáveis no concelho do Funchal em termos de instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal passaram a resultar do somatório das normas regulamentares definidas no PDM, nos PU e PP em vigor.

Pela Resolução do Conselho de Governo Regional n.º 1/2009, o PDMF foi parcialmente suspenso de modo a permitir a construção de um equipamento coletivo - Centro Cívico de São Roque - numa zona habitacional de baixa densidade.

No seguimento da entrada em vigor do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, e face à necessidade de previsão de um enquadramento global do ordenamento do território na RAM e à semelhança do que se encontrava consagrado para o restante território nacional, o RJIGT foi adaptado à Região pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8-A/2001/M, de 20 de Abril, tendo então sido introduzidos os ajustamentos, de natureza predominantemente orgânica e formal, considerados imprescindíveis à gestão territorial daquele território.

Porém, tal adaptação não permitiu alcançar a simplificação e a eficiência procedimentais que a Região exigia na elaboração, alteração e revisão dos instrumentos de gestão territorial – sobretudo, no âmbito municipal –, essenciais à evolução económico-social e ambiental, bem como determinantes de uma efetiva dinâmica de gestão do território.

Para além disto, e em virtude dos ajustamentos que foram sendo feitos ao RJIGT a nível nacional, nomeadamente pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, a RAM, procurando ultrapassar tais insuficiências e atualizar a legislação relativa à gestão territorial, procedeu à aprovação do Decreto Legislativo Regional n.º 43/2008/M, de 23 de Dezembro,

que desenvolveu as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o sistema regional de gestão territorial da RAM.

Perante este quadro evolutivo traçado tornou-se clara a necessidade de proceder à revisão dos Planos Municipais de Ordenamento do Território em vigor na Região, em especial dos Planos Diretores Municipais.

Esta necessidade de revisão dos PDM justificou-se, por um lado, pela *(i)* necessidade de adequação à evolução, a médio e longo prazos, das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que determinaram a respetiva elaboração, tendo em conta os relatórios de avaliação da execução dos mesmos; e, por outro, no caso concreto, *(ii)* em virtude das situações de suspensão do PDMF reclamarem pela respetiva adequação à prossecução dos interesses públicos que as determinaram.

O quadro geral que determina a necessidade geral de revisão do PDMF foi fortemente influenciado pelas sucessivas suspensões que a respetiva execução foi sofrendo, pelas alterações introduzidas no seu regulamento e ainda, pelas alterações entretanto ocorridas no quadro legal que lhe está na base, sobretudo pela aprovação do regime jurídico que define o sistema de gestão territorial da RAM, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 43/2008/M, de 23 de Dezembro.

Os ditames de uma revisão de um PDM não são idênticos àqueles que pressupõem a respetiva elaboração. A estratégia de desenvolvimento local que é visada por um PDM em fase de revisão resulta dos ajustamentos que se mostram necessários fazer e que sejam decorrentes da avaliação do período que medeia entre a data de aprovação do PDM e aquela em que é determinada a sua revisão.

É tendo por suporte o quadro do histórico da execução do PDM que o respetivo processo de execução se há-de desenvolver, procurando sanar as disfunções de planeamento entretanto surgidas e as manifestas desadequações evidenciadas pelo tempo, a par de se preconizar uma visão estratégica prospetiva do território municipal.

E esta realidade é tanto mais verdade porque na área abrangida pelo PDMF foram entretanto aprovados Planos de Urbanização e de Planos de Pormenor, que o processo de revisão do PDM deve ter em conta, procurando harmonizar a disciplina que está vertida nesses planos municipais de ordenamento do território.

3.4.3. Alguns diplomas nacionais que não foram adaptados à RAM

O RJIGT, aprovado como *supra* mencionado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, previu, no respetivo artigo 155.º, que os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo a utilizar nos instrumentos de gestão territorial sejam estabelecidos por decreto regulamentar.

De igual modo, previu também que seriam definidos por decreto regulamentar a cartografia a utilizar nos instrumentos de gestão territorial e na representação de quaisquer condicionantes, e os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de utilização dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis em todo o território nacional.

Essa determinação foi cumprida após a atual redação que foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro, ao Decreto-Lei n.º 380/99.

Nesse contexto foram aprovados três decretos regulamentares de importância significativa: o Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio, que estabelece os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo a utilizar nos instrumentos de gestão territorial; o Decreto Regulamentar n.º 10/2009, de 29 de Maio, que fixa a cartografia a utilizar nos instrumentos de gestão territorial, bem como na representação de quaisquer condicionantes; e o Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de Maio, que estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de utilização dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis em todo o território nacional.

De igual modo, o Decreto Legislativo Regional n.º 43/2008/M, de 23 de Dezembro, que define o SRGT da Região Autónoma da Madeira, estatui no seu artigo 110.º que serão objeto de regulamentação e a aprovar por regulamento, os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de atividade dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis a todos o território regional, e a aprovar por portaria a fixação da simbologia a utilizar nos elementos cartográficos dos instrumentos de gestão territorial e os parâmetros mínimos para o dimensionamento das áreas de utilização coletiva, das infraestruturas viárias e dos equipamentos previstos nos planos municipais de ordenamento do território.

Não se conhecendo o cumprimento do disposto naquele artigo 110.º do Decreto Legislativo Regional n.º 43/2008/M, de 23 de Dezembro, formamos a opinião que, nestes casos tem pleno cabimento a aplicação da norma constante do n.º 2 artigo 228.º da Constituição da República Portuguesa que determina que na falta de legislação regional própria sobre matéria não

reservada aos órgãos de soberania, aplicam-se nas regiões autónomas as normas legais em vigor.

Esta situação faz apelar à aplicação dos referidos decretos regulamentares até que seja aprovada legislação regional específica sobre esta matéria, com exceção do que se refere à portaria que há-de fixar a simbologia a utilizar nos elementos cartográficos dos instrumentos de gestão territorial e os parâmetros mínimos para o dimensionamento das áreas de utilização coletiva, das infraestruturas viárias e dos equipamentos previstos nos planos municipais de ordenamento do território.

E o especificado no objeto da referida portaria faz existir um vazio legal que reclama que sejam equacionadas por uma forma eficaz de o suprir.

De igual modo, na ausência de adaptação à região do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, aplica-se o disposto no Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro que consagra o referido regime.

4. OPÇÕES URBANÍSTICAS E REGULAMENTARES DO PDM EM REVISÃO

4.1. Caracterização geral do Regulamento do PDM em vigor

Tendo por base as versões original e republicada do PDM em vigor (respetivamente no Suplemento do Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, 2ª Série, nº 151 de 8 de Agosto de 1997, e no Diário da República, 2ª Série, nº 240 de 12 de Dezembro de 2008) iremos, ao longo desta secção, apresentar de modo sucinto, alguns aspetos da estrutura e do conteúdo do Regulamento do PDM em vigor, salientando, na secção seguinte, um conjunto de opções e de aspetos de técnica urbanística que, em nosso entender, deverão, posteriormente, merecer uma reflexão aprofundada.

O Regulamento do atual PDMF organiza-se em cinco Títulos (e Anexos), a saber (entre parênteses apresenta-se o número de artigos constante da versão original publicada em 1997):

- Título I – Disposições Gerais (6 artigos)
- Título II – Servidões Administrativas e Restrições de Utilidade Pública (2 artigos)
- Título III – Uso Dominante do Solo (96 artigos)
- Título IV – Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (2 artigos)
- Título V – Disposições Finais e Transitórias (4 artigos)

O Título III sobre o Uso Dominante do Solo, concentrando a grande maioria do articulado, estrutura-se em 6 capítulos, a saber:

- Capítulo I – Espaços Urbanos (com 13 secções, algumas subdivididas em subsecções)
- Capítulo II – Espaços Agroflorestais (com 2 secções)
- Capítulo III – Espaços Naturais e de Proteção Ambiental
- Capítulo IV – Espaços destinados à Indústria Extrativa
- Capítulo V – Espaços Canais

Na versão mais recente de 2008, republicada em Diário da República, foram acrescentados 2 artigos (15º A; 77º A) e suspensos 8 artigos (26º; 35º; 44º; 45º; 46º; 47º; 48º; 49º, os dois primeiros respeitantes à obrigatoriedade de elaboração de Plano de Pormenor e os restantes respeitantes às Zonas Turísticas, classificadas em 3 categorias de alta, de média e de baixa densidade), para além da suspensão pontual de alguns números e alíneas, dispersos pelo regulamento.

A Planta de Condicionantes (ver art.º 7.º) inclui 14 tipos de servidões administrativas e restrições de utilidade pública.

A Planta de Ordenamento, desenhada às escalas 1:10000 e 1:5000, apresenta 5 grandes Classes de Espaços, correspondentes aos respetivos 5 capítulos do Título III. No entanto, para efeitos de aplicação do Plano, estas 5 classes de espaços foram divididas em Zonas e estas em Categorias. Os Espaços Urbanos compreendem 13 Zonas com diversas Categorias, os Espaços Agroflorestais, também designados por Zonas Agroflorestais compreendem 2 Categorias. Os Espaços Naturais e de Proteção Ambiental compreendem 6 tipos de Zonas com diversas Categorias. Finalmente os Espaços Destinados à Indústria Extrativa e os Espaços Canais não se apresentam subdivididos em quaisquer Zonas ou Categorias.

Embora o articulado referente aos Espaços Urbanos contenha disposições regulamentares incidindo sobre aspetos morfológicos das construções e respetivas implantações, os principais mecanismos de controlo e planeamento traduzem-se na fixação de índices urbanísticos quantificados (máximos ou mínimos) a respeitar, por tipo de Zona e/ou Categoria.

Finalmente, diversas disposições do regulamento determinam ou incentivam a elaboração de Planos de Urbanização ou de Planos de Pormenor, em particular sobre as 16 Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG (s)) previstas. Na verdade a realização e aprovação de um número significativo destes tipos de planos de ordem inferior, como efetivamente veio a acontecer durante a vigência do PDM, bem como a introdução de outras alterações (de carácter pontual), terá estado na origem da necessidade de republicação do PDM em 2008, onze anos após a sua aprovação e entrada em vigor (em Agosto de 1997).

4.2. Opções do regulamento urbanístico a ponderar

Reconhecendo que muitas das opções de técnica urbanística seguidas no atual PDM correspondem às práticas dominantes que caracterizaram a chamada 1ª geração de PDM(s) em Portugal, importa ter em atenção alguns traços da evolução daquelas práticas, com os quais nos identificamos, e que passamos a expor para ponderação em fase posterior da elaboração da revisão do PDMF.

Em primeiro lugar, parece ganhar consenso a crítica ao detalhe excessivo, e à complexidade e extensão, aparentemente desnecessários, da generalidade dos primeiros regulamentos dos PDM(s) em Portugal. A este respeito o PDMF não parece ser exceção. Em alguns aspetos, o detalhe nele contido mais se assemelha a um Plano de Urbanização do que a um PDM que se pretende, na essência, estratégico e estrutural. Com efeito, parece excessivo, à primeira vista, o número total de classes de Espaços, Zonas e Categorias e, por vezes, demasiado detalhada a sua regulamentação.

Por outro lado, a manifesta ênfase na utilização de índices urbanísticos quantificados, deverá ser contrabalançada por disposições tipo-morfológicas, uma tendência, aliás, que tem vindo a ganhar terreno nas experiências mais recentes e mais bem conseguidas de revisão de PDM(s) em Portugal e na prática urbanística de outros países da UE.

Durante a vigência do PDMF foram elaborados, aprovados e encontram-se em vigor numerosos Planos de Urbanização e Planos de Pormenor que denotam, desde logo, uma prática urbanística municipal, ativa e intensa, que nos apraz registar, e que não é vulgar em Portugal. No entanto, para efeitos de revisão do Plano, tal prática coloca, desde logo, um desafio interessante e que se deverá traduzir na concertação e articulação cuidada de todas estas intervenções, mais ou menos pontuais, com os restantes territórios que não foram objeto de estudos e planos mais detalhados.

Para além da necessária revisão e reajustamento dos atuais perímetros urbanos, tarefa sempre mais sensível e delicada que se espera da revisão de um PDM, as características de desenvolvimento urbano da cidade e do município do Funchal, associadas às especificidades e dificuldades colocadas pelo seu suporte bio geofísico, com elevadas pendentes e um regime hidrológico complexo, a que estão associados inerentes riscos naturais que importa equacionar, controlar e minimizar as suas consequências mais gravosas, colocam um notável desafio à conceção do modelo de desenvolvimento espacial concelhio em que deverá assentar a Planta de Ordenamento final.

A este respeito, a natureza daquele desafio é claramente distinta nas zonas histórica e consolidada da cidade do Funchal, implantada a cotas mais baixas, e nas zonas altas do concelho, com ocupação urbana mais dispersa, por vezes linearizada, sobre territórios orograficamente difíceis que colocam enormes problemas à dotação de infraestruturas urbanísticas, à constituição de tecidos urbanos coesos e funcionais, e à adoção de soluções eficazes e eficientes de qualificação ambiental, paisagística e urbanística.

5. QUADRO ESTRATÉGICO DE REFERÊNCIA

Neste capítulo apresenta-se o quadro das estratégias de referência para a revisão do PDM do Funchal contidas nos vários planos, programas e políticas regionais pertinentes para o enquadramento das orientações estratégicas que servirão de base para o desenvolvimento da proposta de modelo de ordenamento do território concelhio.

Em primeiro lugar, e ainda que com uma influência limitada no âmbito da revisão do PDMF, importa mencionar o documento que enquadra a política de desenvolvimento da RAM – o Plano de Desenvolvimento Económico e Social atualmente em vigor e que incide no período temporal de 2007 a 2013. O PDES assume como prioridades estratégicas: a inovação, empreendedorismo e sociedade do conhecimento; o desenvolvimento sustentável na sua Dimensão Ambiental; o potencial humano e a coesão social; a cultura e património; e a coesão territorial e o desenvolvimento equilibrado da região. Por outro lado, são definidas quatro prioridades temáticas: o turismo; a agricultura e o desenvolvimento rural, a pesca, a indústria, o comércio e os serviços; as infraestruturas públicas e equipamentos coletivos; e, por fim, a governação regional e sub-regional.

Das medidas preconizadas no PDES, assumem maior relevância as relacionadas com o desenvolvimento sustentável (que integra, entre outras, orientações no sentido da proteção da qualidade paisagística, evitando a proliferação de focos de dissonância paisagística), com a política da habitação (no contexto da coesão social), com a cultura e património (salvaguarda e valorização), com a coesão territorial e desenvolvimento equilibrado (donde emergem orientações relativas ao ordenamento territorial, à qualificação urbana e à minimização dos riscos de natureza geológica), com o turismo e, por fim, com as infraestruturas públicas e equipamentos coletivos.

Atendendo à sua natureza estratégica, embora de âmbito nacional, refere-se o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, que estabelece as grandes opções com relevância na elaboração dos demais IGT, constituindo o quadro normativo de referência para a elaboração dos IGT da responsabilidade da RAM (nomeadamente PROT e PDM). Do PNPOT salientam-se as opções estratégicas territoriais para a RAM que constam do respetivo relatório e que se consideram mais relevantes no âmbito da revisão do PDMF:

- Promover o desenvolvimento sustentável na região, conciliando a promoção do bem-estar social e económico com a proteção e o aproveitamento racional dos valores e recursos naturais endógenos que sustentam a qualidade de vida e o progresso das populações;

- Valorizar a cultura e o património;
- Aumentar a coesão territorial da região, propiciando condições de equidade económica, social e territorial de acesso aos bens, serviços e equipamentos;
- Consolidação de um cluster centrado na investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação;
- Apostar no turismo, na cadeia alimentar, nos recursos naturais e culturais tradicionais e nas tecnologias de informação e comunicação, encarados numa perspetiva integrada como sectores estratégicos;
- Promover a diversificação do tecido económico e empresarial da região.

Os instrumentos de gestão territorial de âmbito regional, sectorial e de natureza especial, com incidência no concelho do Funchal encontram-se descritos na tabela seguinte, seguindo-se uma breve análise mais pormenorizada dos elementos mais relevantes para o estabelecimento do quadro estratégico de referência, sem prejuízo de se apresentarem pormenorizadamente algumas orientações destes instrumentos nas caracterizações sectoriais que se desenvolvem nos volumes seguintes.

Quadro 1 – Instrumentos de Gestão Territorial com incidência no concelho

Designação	Natureza	Diploma Regulador
Plano de Ordenamento do Território da Região Autónoma da Madeira (POTRAM)	Plano Regional de Ordenamento do Território	Decreto Legislativo Regional n.º 12/95/M, de 24 de Junho alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 9/97/M, de 18 de Julho
Plano Regional da Água da Região da Madeira (PRAM)	Plano Sectorial	Decreto Legislativo Regional n.º 38/2008/M, de 20 de Agosto
Plano Estratégico de Resíduos da RAM (PERRAM)	Plano Sectorial	Despacho Conjunto 1/99, de 13 de Julho
Plano de Política Energética da Região Autónoma da Madeira (PPERAM)	Plano Sectorial	Resolução do Conselho do Governo n.º 1468/2002, de 11 de Dezembro
Plano Regional da Política de Ambiente (PRPA)	Plano Sectorial	Resolução n.º 809/2000, de 8 de Junho
Plano de Ordenamento e Gestão do Maciço Montanhoso Central da Ilha da Madeira	Plano Especial de Ordenamento do Território	Resolução n.º 1411/2009, de 19 de Novembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 13/2009, de 27 de Novembro
Plano de Ordenamento e Gestão da Reserva Natural Parcial do Garajau	Plano Especial de Ordenamento do Território	Resolução n.º 882/2010, de 12 de Agosto
Plano de Ordenamento e Gestão das Ilhas Selvagens	Plano Especial de Ordenamento do Território	Resolução n.º 1292/2009, de 25 de Setembro

Relativamente aos Planos Especiais de Ordenamento do Território aplicáveis ao território concelhio, é apresentada uma breve referência à área abrangida pelos mesmos e aos respetivos objetivos, sendo que a descrição dos respetivos regimes de proteção é apresentada no volume relativo ao sistema biofísico.

5.1. Plano de Ordenamento do Território da Região Autónoma da Madeira

O Plano de Ordenamento do Território da Região Autónoma da Madeira (POTRAM), aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/95/M, de 24 de Junho, e posteriormente alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 9/97/M, de 18 de Julho, estabelece a política de ordenamento do território para a região. Por forma a responder à necessidade de controlar os efeitos do desenvolvimento económico e social na transformação do território, o POTRAM veio estabelecer orientações relativas ao uso e ocupação do solo, à defesa e proteção do ambiente e património histórico, à distribuição da população e à estrutura da rede urbana. Nesta perspetiva, o POTRAM visa:

- A prossecução de um crescimento populacional equilibrado, de forma a superar inconvenientes resultantes do êxodo rural;
- A melhoria dos níveis de educação e de formação profissional e a sua adaptação ao mercado de trabalho;
- A organização da rede urbana por forma a assegurar a diminuição das assimetrias;
- A valorização dos recursos naturais, com respeito absoluto pela paisagem humanizada, característica do território;
- A salvaguarda do património natural, histórico e cultural, bem como de atividades tradicionais;
- O apoio à modernização de sectores económicos de base artesanal situados em zonas rurais, visando o fortalecimento e melhoria da eficiência da base produtiva regional;
- A definição de zonas ordenadas de localização industrial, com adequado sistema de incentivos ao seu desenvolvimento, visando criar uma base industrial de exportação;
- A criação de condições inovadoras em matéria de equipamentos e de animação que permitam diferenciar o produto turístico da Região e aumentar-lhe a competitividade.

A estratégia subjacente aos objetivos acima enumerados consubstancia-se num modelo de ordenamento do território assente em três componentes fundamentais: i) zonamento do solo, estabelecido em função do uso dominante; ii) hierarquização da rede urbana; iii) localização das grandes infraestruturas e dos espaços canais.

Tratando-se de um plano anterior à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei 48/98, de 11 de Agosto, que veio conferir um cariz essencialmente estratégico aos PROT), foi elaborado enquanto instrumento programático e normativo, definidor de critérios e opções de uso e ocupação do solo, tal como preconizava, à data, o Decreto-Lei 176-A/88, de 18 de Maio.

Assim, o modelo de ordenamento do POTRAM assenta na classificação do solo em 4 classes de espaço distintas: espaços de produção de solo urbano, espaços agroflorestais, espaços naturais e de proteção ambiental e espaços-canais.

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese da estrutura de classificação do solo e principais disposições regulamentares no âmbito da revisão do PDMF.

Quadro 2 – Matriz de ordenamento do POTRAM

Espaços de produção de solo urbano	
Áreas urbanas e terrenos destinados ou afetos à ocupação urbana, possuindo ou podendo vir a possuir elevado nível de infraestruturização e densidade populacional. Os aglomerados urbanos são hierarquizados em 4 níveis: centros urbanos, centros suburbanos, centros concelhios, e centros locais.	Zonas urbanas consolidadas
	Zonas de expansão urbana
	Zonas urbanas a preservar
	Zonas turísticas
	Zonas industriais
	Zonas de grandes infraestruturas
Espaços agroflorestais	
Áreas com características adequadas à agricultura ou à pecuária e aquelas onde predomina a floresta de produção.	Zonas regadas
	Zonas com potencialidades agrícolas
	Zonas florestais
	Zonas residenciais em meio rural
Espaços naturais e de proteção ambiental	
Áreas determinantes para a estabilidade e perenidade dos sistemas naturais e a qualidade do ambiente em geral, sendo proibidos usos que diminuam ou destruam as suas funções e potencialidades.	Zonas naturais de uso interdito
	Zonas naturais de uso fortemente condicionado
	Zonas naturais de uso muito condicionado
	Zonas naturais de uso condicionado
	Zonas de paisagem humanizada a proteger
	Zonas naturais a regenerar
Espaços-canais	
Corredores e eixos espaciais destinados à implantação preferencial das grandes infraestruturas de transporte de interesse regional, incluindo vias de comunicação, redes de alta tensão, grandes adutoras e levadas, “pipe-lines”, exutores submarinos e os cabos de telecomunicações intercontinentais. Remete regulação para diploma específico.	

A cidade do Funchal integra os espaços de produção de solo urbano existente (cerca de 40% do território municipal), sendo o único centro urbano classificado como tal na hierarquia definida pelo POTRAM. Sendo a cidade maioritariamente classificada como área consolidada, o POTRAM confere o estatuto de predominantemente habitacional, não dispondo de outras normas específicas associadas a estes espaços a não ser as orientações que decorrem da classificação enquanto espaços de produção de solo urbano:

- A manutenção, quando viável, de memórias da paisagem agroflorestal preexistente e, onde existam, dos sistemas de rega por levadas e tanques;
- A adoção de soluções urbanísticas e arquitetónicas integradas na paisagem e nas tradições culturais locais;
- O respeito pelos percursos e veredas de peões, bem como, sempre que possível, pelos terraços ou poios;
- A recuperação da camada de solo arável.

O espaço de produção de solo urbano existente não coincide com o perímetro urbano delimitado pelo PDM em vigor já que este engloba áreas integradas em espaços naturais e agroflorestais definidos pelo POTRAM, designadamente nos limites nascente e poente da cidade. Por outro lado, parte das “zonas altas” apresentam uma situação inversa, ou seja, o perímetro urbano do PDM ficou aquém do limite do solo urbano considerado no POTRAM.

A cidade merece, ainda, do POTRAM a classificação enquanto núcleo urbano a preservar o que se deve à presença do seu centro histórico. O regime destas zonas envolve a regulação da intervenção nos edifícios existentes e o condicionamento da construção de novos edifícios bem como da alteração de usos (normas a desenvolver em sede de PMOT).

Ainda dentro da referida tipologia de espaços, refere-se o único espaço de expansão urbana previsto no concelho, que corresponde à zona da Quinta do Pomar/Lombo da Quinta. De acordo com o POTRAM, este tipo de espaços destina-se a todas as funções e usos inerentes à vida urbana, nomeadamente infraestruturas, equipamentos e estruturas verdes, não se verificando outras normas específicas associadas a estes espaços.

Ainda no contexto dos espaços de produção de solo urbano, faz-se referência à presença de espaços turísticos e industriais existentes, não estando previstas quaisquer áreas de expansão para os mesmos.

A área turística corresponde à frente litoral entre o Porto do Funchal e a Praia dos Namorados. À luz do POTRAM, trata-se de áreas predominantemente ocupadas por empreendimentos turísticos existentes ou aprovados e por áreas aptas à implantação desses empreendimentos, para as quais são definidas algumas orientações qualitativas de carácter geral para os novos empreendimentos (relativas a ambiente, recreio, conforto, segurança, etc.) bem como uma

orientação funcional global para estas áreas que tem subjacente um conceito de heterogeneidade de funções.

No que se refere às áreas destinadas a atividades industriais e serviços próprios que apresentam elevado nível de infraestruturização, o POTRAM classifica duas zonas localizadas nos extremos nascente e poente do concelho. O regime destas zonas inclui exigências ao nível da qualidade ambiental e paisagística.

As zonas de grandes infraestruturas do POTRAM são representadas através de simbologia na planta de ordenamento. Trata-se de áreas afetas a portos comerciais, de pesca e de recreio, aeroportos, instalações militares, estação de tratamento de águas residuais, estação de tratamento de resíduos sólidos, barragens, centrais hidroelétricas, parques eólicos e centrais de combustível fóssil, não sendo objeto de normas específicas no âmbito do POTRAM. No concelho do Funchal são definidas as seguintes infraestruturas e equipamentos: porto comercial (Funchal e Socorridos), porto de recreio, turismo e golfe.

Os espaços agroflorestais previstos no POTRAM têm um peso reduzido no território concelhio. O regime nestes espaços envolve a proibição dos usos que diminuam ou destruam as potencialidades dos solos neles integrados, devendo ser preservados os maciços de vegetação natural; acresce que a implantação de estufas deve ser precedida de estudo de enquadramento paisagístico. Por outro lado, aponta-se para a promoção da fixação das populações associada a incentivos à agricultura e silvicultura desde que balizada por pressupostos de proteção e recuperação dos solos.

Os espaços agroflorestais correspondem a um conjunto de espaços localizados fundamentalmente em torno da zona urbana, não sendo possível aferir através da planta de ordenamento se se tratam de zonas regadas, zonas com potencialidades agrícolas ou zonas florestais. De qualquer modo, as estas 3 classes de espaços são aplicáveis as seguintes disposições:

- Zonas regadas – onde se privilegia a agricultura com adequada restrição de usos não agrícolas;
- Zonas com potencialidades agrícolas - áreas com boas características físicas e químicas para a prática da agricultura não incluídas nas anteriores e que, quando abandonadas as práticas agrícolas, podem ser objeto de florestação, desde que aprovada pelas instâncias competentes; admite-se a reabilitação de habitações existentes e a construção para habitação desde que se comprove a inexistência de alternativa ou para quando as instalações se destinem a valorização das produções locais ou apresentem manifesto interesse público.
- Zonas florestais - áreas destinadas a exploração de espécies florestais não incluídas nas zonas anteriores cuja utilização não pode afetar ou comprometer a defesa dos solos contra os riscos de erosão, a preservação do regime hidrológico do território e a garantia futura das potencialidades paisagísticas e económicas; admitindo-se a

edificação exclusivamente para suporte à exploração agroflorestal e ao turismo, bem como serviços de apoio à circulação nos eixos viários regionais.

Dentro dos espaços agroflorestais, destacam-se seis zonas residenciais em meio rural localizadas na periferia da cidade (3 Paus, Casas, Palheiro, Curral das Romeiras, Carreiras, etc.). Para estes espaços, o POTRAM estabelece alguns critérios para a sua definição em sede de PDM (densidade igual ou superior a 10hab/ha e bons acessos através da rede viária municipal ou regional) e as seguintes regras:

- Admite-se a construção de novas habitações isoladas, unifamiliares ou geminadas bem como a instalação de atividades comerciais, artesanais e turísticas relacionadas com a valorização do meio rural e, ainda, a instalação de áreas desportivas ou de lazer, de acordo com a dimensão do agregado populacional local que visa servir;
- A capacidade edificatória depende da presença de arruamento público no limite da parcela, não podendo, cumulativamente, ser excedidos 200m² de área bruta de construção, nem ocupada mais de 50% da área da parcela; além disso, impõe-se uma altura máxima de 10 m a qualquer das fachadas dos edifícios.

Nem todos estes espaços, que constituem núcleos edificados, integram total ou parcialmente o perímetro urbano do PDM em vigor (é o caso de Carreiras de Cima e Carreiras de baixo).

Os espaços naturais a que correspondem, aproximadamente 44% da área do concelho, têm, de acordo com o POTRAM, o seguinte regime geral:

- O turismo, lazer e recreio são admitidos se a sua localização e dimensões forem adequadas às características essenciais daqueles espaços e o respetivo desenvolvimento se processar através de integração paisagística na geografia local;
- É incentivada a manutenção da atividade agrícola tradicional;
- São interditas as atividades de exploração de inertes, com exceção das zonas naturais a regenerar desde que se demonstre não existirem impactes negativos muito significativos ou, caso existam, a possibilidade da sua minimização;
- É interdito o regime livre de pastoreio de gado ovino, caprino e bovino, bem como a deposição de resíduos ou materiais;

Na área do município, não se verificam as duas classes dos espaços naturais com maior estatuto de proteção (as de uso interdito e as de uso fortemente condicionado, exclusivamente destinadas à conservação da natureza e, excecionalmente, ao recreio e lazer).

A zona mais alta do concelho (acima da cota 1400) pertence à categoria dos espaços de uso muito condicionado, a que correspondem as áreas com valor ecológico, vulnerabilidade à pressão humana ou reduzida capacidade de regeneração, nas quais se admitem atividades de

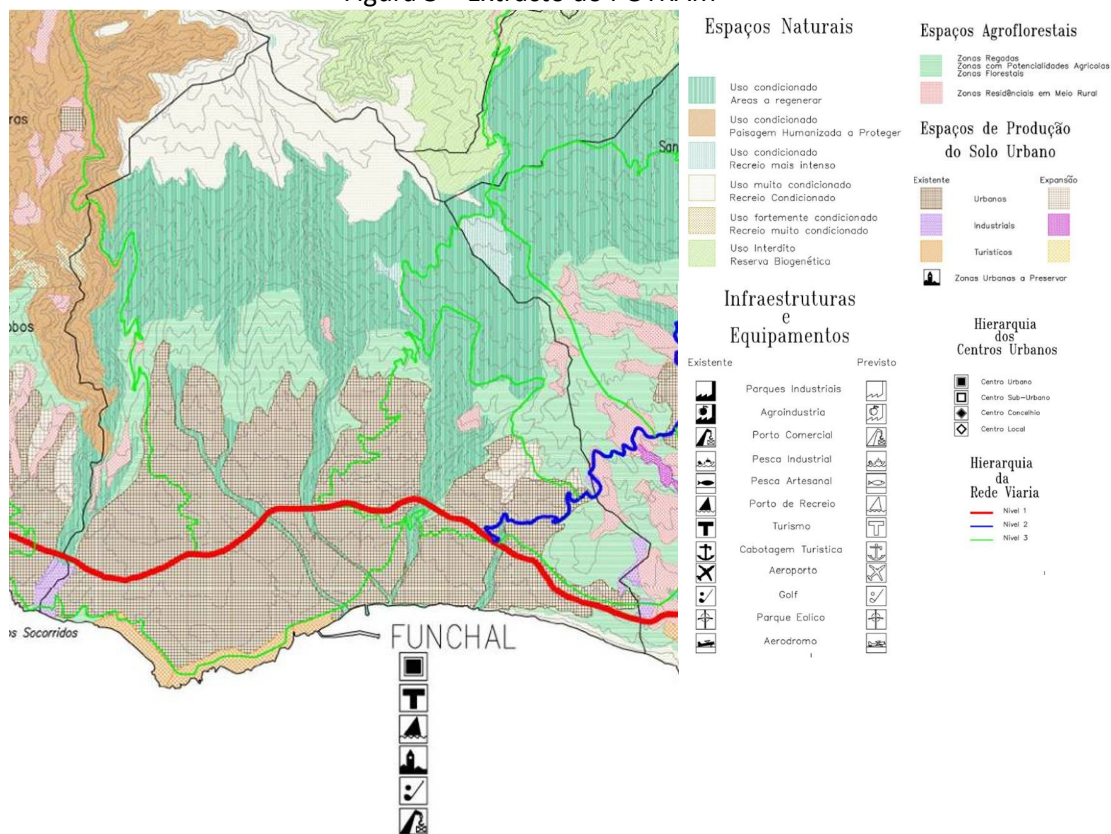
conservação da natureza e usos de lazer e de recreio em zonas delimitadas, bem como silvicultura, desde que em respeito pela função dominante.

Abaixo da referida cota, e até encontrarem os espaços agroflorestais, estão os espaços naturais a regenerar (categoria dos espaços naturais com maior expressão no concelho) que dizem respeito a áreas onde os recursos naturais foram explorados de forma lesiva e nos quais se deve promover a regeneração através de incentivos à silvicultura e aos usos agrícolas tradicionais e ambientais.

As zonas naturais de uso condicionado e as zonas de paisagem humanizada a proteger, também presentes no concelho, assumem, no entanto, uma expressão muito reduzida. As primeiras, áreas com valor ecológico onde se privilegiam atividades de conservação da natureza e se admite o turismo, o lazer e recreio devidamente localizados, bem como a silvicultura com predominância para o uso múltiplo da floresta e a agricultura tradicional e ambiental, correspondem apenas a uma pequena zona onde está instalado o núcleo de equipamentos do Parque Ecológico. As segundas, destinadas à exploração dos recursos naturais pelas populações de modo tradicional, correspondem também apenas a uma área localizada no limite oeste do concelho.

Concluída a leitura síntese da matriz regulamentar do POTRAM, importa referir que, com a alteração promovida em 1997, foram criadas condições para que certos usos do solo possam ser viabilizados mesmo que contrariem o disposto naquele instrumento. Para este efeito, podem ser consideradas exceções, desde que devidamente fundamentada, grandes infraestruturas, obras com fins exclusivamente agrícolas ou florestais, vias de comunicação e seus acessos, obras de defesa do património cultural, empreendimentos habitacionais de promoção direta ou indireta de entidades públicas e, ainda, as intervenções de índole turístico de impacto económico e social relevante.

Figura 3 – Extracto do POTRAM



Fonte: Secretaria Regional do Equipamento Social

O POTRAM remete para os PDM o desenvolvimento da classificação do solo que integra, nomeadamente através da definição mais detalhada do respetivo “zonamento” e dos índices urbanísticos a aplicar ao solo urbano. Orientações específicas são fornecidas tendo em vista a parametrização das zonas turísticas e industriais nos PDM: para as primeiras, o POTRAM impõe aos PDM que confirmem especial atenção às normas das quais dependa a qualidade urbana dessas zonas; quanto às segundas, é deixado um alerta para a necessidade de controlar a sua disseminação arbitrária, atendendo, na sua localização, aos impactes ambiental, paisagístico e urbano.

5.2. Planos sectoriais

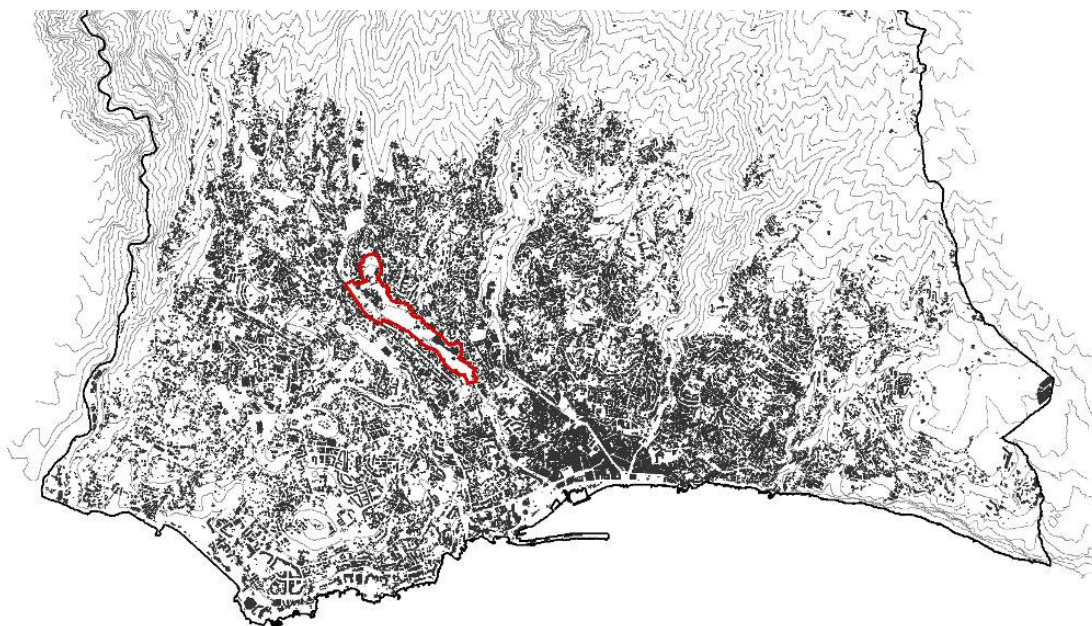
À luz do sistema regional de gestão territorial da RAM, os planos sectoriais constituem instrumentos de programação ou de concretização das diversas políticas com incidência na organização do território, incluindo, designadamente os planos, programas e estratégias de desenvolvimento dos diversos sectores da administração regional. Constituem, ainda, planos sectoriais regionais os planos de ordenamento sectoriais e os regimes territoriais regionais definidos ao abrigo de lei especial ou mesmo decisões do Governo Regional sobre a localização e a realização de empreendimentos públicos estruturantes (como é o caso do Madeira Tecnopolo).

Atualmente, estão em vigor na RAM os planos para os sectores do turismo, água, ambiente, resíduos e energia, cujas orientações mais relevante para o processo de revisão do PDM se descrevem nos subcapítulos seguintes.

Está, ainda, em elaboração o Plano Sectorial do Madeira Tecnopolo, que visa, a expansão do Pólo Científico e Tecnológico da Madeira, uma área de concentração de investimento público dos sectores da educação, da cultura e do desporto. De acordo com a Resolução n.º 1223/2005, de 29 de Agosto, a área de intervenção deste plano, localizada maioritariamente na freguesia de Santo António, corresponde a uma área com cerca de 2,38ha adjacente à Ribeira de S. João.

Trata-se de um plano cuja elaboração compete à Direção Regional de Ordenamento do Território, em conjugação com o Madeira Tecnopolo SA, tal como refere a Resolução n.º 74/2005, de 11 de Fevereiro. Na imagem seguinte, apresenta-se a sua delimitação conforme Resolução n.º 1223/2005, sendo a área de intervenção definida integrada maioritariamente em Zona de Investigação Científica e Tecnológica do PDM, incidindo também numa Zona Verde Urbana de Protecção (faixa junto à ribeira) e numa Zona de Reconversão Urbanística (parte sul).

Figura 4 – Área de intervenção do Plano Sectorial do Madeira Tecnopolo



Fonte: Cartografia – DRIGOT; tratamento - Quatenaire Portugal

5.2.1. Programa de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira

A relevância da atividade turística na RAM e as implicações decorrentes dessa mesma atividade - por definição, uma atividade com elevado grau de transversalidade sectorial e interdependência com o território - justificaram a criação de um instrumento de gestão territorial específico, que possibilitasse a gestão das estratégias e políticas a adotar, bem como das implicações que delas resultam.

Neste contexto, este instrumento de natureza setorial, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 15/2017/M, de 6 de junho, sucede ao anterior Plano de Ordenamento Turístico, aprovado em 2002 pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/ 2002/M e publicado no Diário da República, I Série – A, de 29 de agosto e, no JORAM n.º 107, I Série, de 06 de setembro; e assenta no diagnóstico elaborado após 14 anos da sua vigência e assume um horizonte de 10 anos.

O Programa de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira (POT), contém uma estratégia de desenvolvimento turístico para região e preconiza o crescimento da oferta de

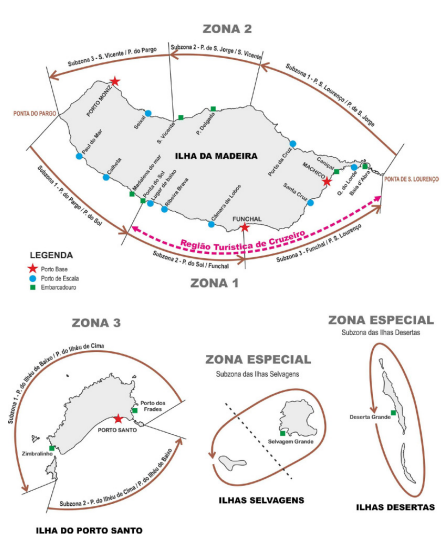
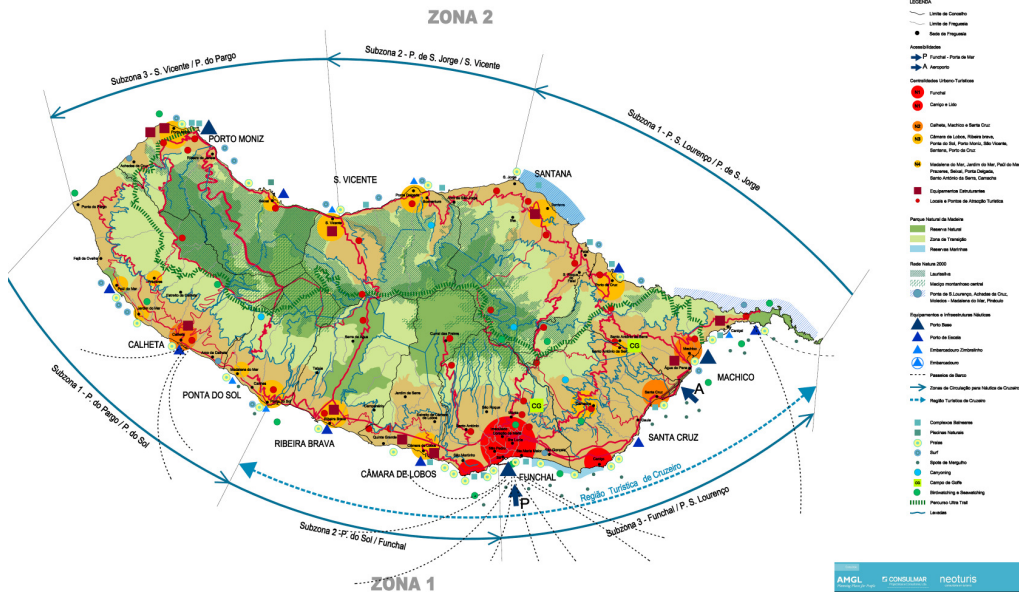
alojamento assentes em dois pilares: a requalificação da oferta na Ilha da Madeira e a garantia de um crescimento sustentável na Ilha do Porto Santo.

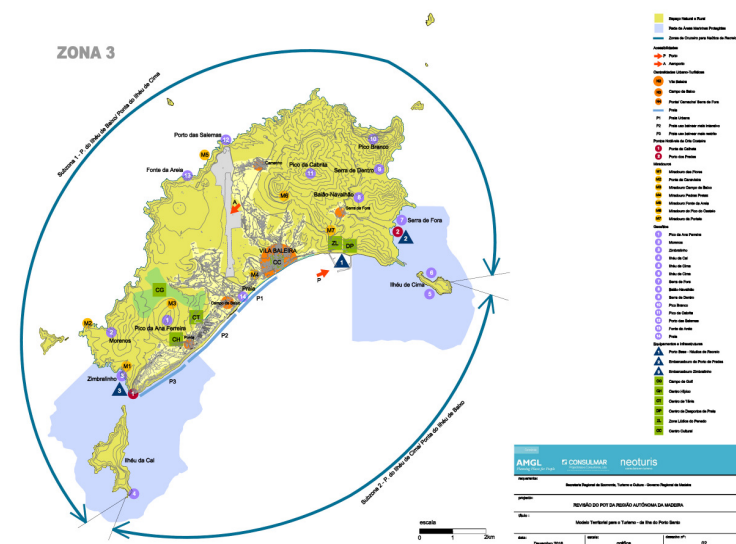
Segundo o POT, o destino Madeira é entendido como (visão) um destino para todo o ano, de beleza natural ímpar, seguro, de fácil acesso, cosmopolita, reconhecido como um «must visit» da Europa, com sol e clima ameno, forte tradição de bem receber e vasta oferta de experiências, capaz de superar as expectativas mais exigentes. Neste contexto, é definida como missão do POT - consolidar a Região como um destino turístico diferenciado, pela autenticidade da oferta, baseada no genuíno e na qualidade do serviço, visando a sustentabilidade económica, social e ambiental.

Os objetivos do POT são os seguintes:

1. Requalificar, na lógica da modernização e manutenção, o produto turístico dominante, nas vertentes de alojamento, da cidade do Funchal e dos consumos de Natureza/ Paisagem;
2. Reforçar o papel dos principais eventos tradicionais, através do seu alargamento temporal e diversificação de atividades associadas, introduzindo experiências associadas às Festas que possam ser tidas como únicas e memoráveis;
3. Reforçar a formatação dos produtos de nicho, tendo em vista aumentar a atração dos públicos turísticos, na procura mundial, que encontram nas respetivas atividades a motivação principal da sua deslocação;
4. Desenvolver e consolidar os produtos emergentes em virtude do contexto sócio territorial presente, associado a algumas dinâmicas emergentes, proporcionar a afirmação e o desenvolvimento de novos produtos turísticos que alargam os motivos de atração específica à Região;
5. Otimizar a oferta secundária numa lógica de articulação em rede, aproveitando o facto de a Madeira apresentar hoje uma oferta secundária mais rica e diversificada, seja em termos culturais, desportivos ou de animação, suportada em equipamentos e infraestruturas;
6. Aumentar o peso da Cultura no ordenamento estratégico do Turismo pelo facto de a oferta cultural da RAM ser rica e diversificada ao nível das atividades, dos equipamentos e dos agentes.

O POT é constituído por um conjunto de normas de execução (gerais e específicas) e pelos programas e ações que visam a concretização dos objetivos e do modelo territorial que se traduz nas respetivas peças desenhadas as quais estão sistematizadas em três folhas: zonas e subzonas de cruzeiros do espaço marítimo da RAM, modelo territorial para a ilha da Madeira (Zona 2) e modelo territorial da ilha do Porto Santo (Zona 3).





Nos quadros seguintes sistematizam-se as normas e programas/ações previstos, dando-se especial ênfase aos que incidem especialmente no concelho do Funchal.

Quadro 3 – Síntese das normas previstas no POT

Normas Gerais		
1	Tipos de espaços	São considerados 3 tipos de espaços – urbanos, naturais e áreas protegidas e rurais – as quais correspondem à qualificação estabelecida em PDM
2	Sistema urbano — Centralidades Urbano-Turísticas	São identificadas as centralidades urbano-turísticas (rede urbana existente onde devem concentrar-se preferencialmente os serviços de apoio ao turismo) dividindo-se em 4 níveis. A hierarquia definida é suporte das propostas ao nível do reforço da rede de equipamentos e serviços.

3	Atividades turísticas em espaços naturais e rurais	Remete para o modelo territorial em termos da localização preferencial das atividades a privilegiar. A desenvolver em sede de PDM e POTRAM. Remete para norma 18.
4	Atividades Turísticas no Espaço Marítimo	Remete para o modelo territorial em termos da localização das atividades a privilegiar. A desenvolver em sede de instrumentos de ordenamento do espaço marítimo.
5	Atividades Turísticas na Orla Costeira	Remete para compatibilização com POC a desenvolver. Remete para norma 20.
Normas específicas – Alojamento turístico		
6	Âmbito Territorial	Âmbito – ilhas da Madeira e Porto Santo
7	Valores de referência de capacidade de alojamento turístico	Valor de referência para crescimento da oferta de empreendimentos turísticos na RAM até 2027 – 40mil camas com bolsa adicional de 1000 camas. Estabelece mecanismos de revisão dos valores
8	Tipologias de empreendimentos turísticos	Remete para legislação em vigor.
9	Alcance	Remete para tradução das normas e respetivo desenvolvimento nos PMOT em vigor.

10	Tipologias de alojamento turístico no solo urbano	Define as tipologias admitidas em solo urbano e limita-as a 160 camas por empreendimento. As tipologias correspondem às definidas na legislação com exceção dos empreendimentos de turismo em espaço rural.
11	Intervenção em Espaço Urbano	São definidas diretrizes para a requalificação urbano-arquitetónica incluindo, nomeadamente, a flexibilização de mudança de usos, a majoração de índices e o controle das intervenções em edifícios com valor patrimonial. São requisitos arquitetónicos, paisagísticos e ambientais para os empreendimentos, abrangendo aspetos da integração urbanística dos edifícios e sustentabilidade ambiental dos mesmos.
12	Tipologias no Espaço Rural	Define as tipologias admitidas em solo rural e limita-as a 120 camas por empreendimento. As tipologias correspondem às definidas na legislação com exceção dos apartamentos turísticos.
13	Intervenção em Espaço Rural	São definidas diretrizes arquitetónicos, paisagísticos e ambientais, incluindo aspetos relativos a materiais e métodos de construção, integração de preexistências e sustentabilidade ambiental. São, ainda, estabelecidos requisitos para o conteúdo material dos projetos de arquitetura.

14	Porto Santo	Remete para plano de ação. Identifica a frente de praia - faixa a sul da ER 120 entre o porto comercial e a Ponta da Calheta - como de uso preferencial turístico e de lazer.
15	Norma Especial	Estabelece condições de majoração do limites à capacidade de alojamento pré-definida nas normas 10 e 12, variando entre 30% e os 100%. Os critérios privilegiam as intervenções de requalificação das unidades existentes e, desde que subscritas pelo governo regional, as situações de qualificação/diversificação da oferta regional, as iniciativas em solo rural com predominância de áreas verdes e quando enquadrados em plano de pormenor ou unidades de execução.
16	Lugares de Estacionamento	Estabelece parâmetros adicionais relativamente aos PMOT em vigor no que se refere a autocarros.
17	Ocupação e atividades no espaço público	Remete para regulamentação específica.
Normas específicas – Atividades Turísticas nos Espaços Naturais, Áreas Protegidas e Espaços Rurais		
18	Atividades permitidas em Espaços Naturais e Áreas Protegidas	Remete para regulamentação específica e para os planos de gestão em vigor.
19	Uso Turístico e de Lazer nos Espaços Naturais e Rurais	Remete para legislação específica a criar.

20	Ordenamento das infraestruturas da náutica de recreio	Define e caracteriza a rede de infraestruturas de náutica de recreio, a transpor para os POC. O POT define, ainda, as características da frota a servir e a capacidade de estacionamento.
21	Alterações climáticas	Articula-se com as medidas do programa de adaptação às alterações climáticas, em termos de acompanhamento institucional
22	Programas e ações	Remete para programas e ações definidas no POT

Quadro 4 – Síntese dos programas e ações previstas no POT

Programa Estruturante 1 — Percursos Turísticos, Desportivos e de Lazer		
Sub-Programa 1.1	Requalificação da antiga Rede de Estradas Regionais	Inclui projetos como a requalificação da antiga Rede de Estradas Regionais, associadas aos Miradouros, Percursos na Cidade do Funchal e Percursos na Ilha.
Sub-Programa 1.2	Percursos em centralidades urbano -turísticas	Criação de percursos temáticos.
Sub-Programa 1.3	Percursos na Ilha: Percursos no Mar, na Montanha, no Ar, Levadas e Veredas, Percursos Desportivos	Criação de percursos terrestre, marinho e levadas/veredas.
Programa Estruturante 2 — Qualificação e Sustentabilidade dos Equipamentos e Infraestruturas		
Projeto Estruturante 2.1.1	Otimização do Porto do Funchal	Intervenção de melhoria, reordenamento da infraestrutura e criação de condições para navios de maior dimensão.

Projeto Estruturante 2.1.2	Parque Temático da Madeira	Reforçar a relevância do parque existente e melhorar as suas condições e potencial de atração de utentes.
Programa Estruturante 3 — Qualificação da Oferta de Alojamento		
Sub-Programa 3.1	Modernizar e Qualificar a Oferta de Alojamento	Inclui linha de incentivos e novas competências institucionais para apoio ao investimento.
Sub-Programa 3.2	Alojamento Local	Mecanismos de monitorização e controle da oferta
Programa Estruturante 5 — Acessibilidade e Mobilidade na RAM		
Visa incrementar a acessibilidade à RAM e a sua mobilidade interna. Inclui projetos como: atração de novas rotas aéreas, a articulação de horários entre meios de transporte; o aumento da capacidade aérea entre ilhas; a redução de preços de voos; a melhoria da acessibilidade na ilha da Madeira.		
Parte 2 — Programas Temáticos e Projetos Estratégicos por áreas e setores		
Programa Temático 1 — Mais Natureza		
Projeto Natureza 1	Estudo das Atividades Turísticas, Desportivas e de Lazer nos Espaços Naturais Protegidos	Implementação efetiva de condições para a utilização turística das áreas protegidas e de outros espaços naturais de elevado valor conservacionista. Inclui sistema de monitorização e quantificação da capacidade de carga, sistema de financiamento e contribuição das atividades turísticas nas ações de conservação e de investigação científica e reforço da divulgação.
Projeto Natureza 2	Formatação dos Produtos «Turismo de Natureza»	Identificação e formatação dos diversos produtos englobados no Turismo de Natureza e destinados a segmentos da procura específicos.

Programa Temático 2 — Mais Paisagem		
Subprograma Paisagem	Mais	<p>Vulcanismo na RAM — Geoparque da RAM</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver a componente geológica suportada na Ilha da Madeira pelo Centro de Vulcanologia e pelas Grutas em S. Vicente; • Criação do Geoparque da Madeira, integrando os geossítios existentes; • Elaboração de Rotas Temáticas que expliquem a formação da Ilha.

<p>Projeto Paisagem</p>	<p>Estudo das paisagens da RAM</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação, caracterização e recomendações para as tipologias de paisagens mais importantes da RAM; • Atividades económicas que utilizam a paisagem como suporte, com destaque para as do turismo, desporto e lazer; • Identificação das áreas mais críticas do ponto de vista paisagístico para suporte de projetos de requalificação e revitalização; • Orientações para a reflorestação de áreas críticas com paisagens degradadas, decorrentes de riscos naturais; • Orientações para o reordenamento de áreas agrícolas ou agroflorestais abandonadas ou desqualificadas; • Orientação genérica para os decisores do planeamento, no sentido de integrarem considerações e avaliações sobre as alterações e dinâmicas da paisagem; • Orientações para Rede de estradas regionais/turísticas e suas margens; • Orientações formativas para os agentes que intervêm na paisagem e na atividade turística
-------------------------	------------------------------------	---

Programa Temático 3 — Mais Mar		
Sub-Programa 3.1	Requalificação do Sistema Portuário da RAM	Conjunto de projetos e ações de ordem diversa.
Sub-Programa 3.2	Atividade marítimo-turística	Avaliação da evolução da atividade com vista à identificação de constrangimentos, necessidades e oportunidades, e a ações corretivas no sentido de garantir padrões de elevada qualidade e segurança.
Sub-Programa 3.3	Passeios de mar	Criação de mecanismos de resposta a eventual expansão e excesso de procura, nomeadamente através de regulamentação complementar e diversificação dos trajetos
Sub-Programa 3.4	Mergulho recreativo (escafandro autónomo e snorkeling)	Regulamentação da atividade. Identificação de condições para a instalação de apoio à atividade nas zonas terrestres adjacentes.
Sub-Programa 3.5	Pesca turística (<i>big game fishing</i>)	Estudo da organização e infraestruturação de portos ou marinas, por forma a permitir o alargamento do número de pontos de partida e o desenvolvimento da pesca turística. Possibilidade de criar legislação específica.

<p>Sub-Programa 3.6</p>	<p>Pesca -Turismo (experiência da vivência da pesca marítima comercial)</p>	<p>Projeto 1 - Aprovação de legislação específica abrangendo: operadores, embarcações, pessoal embarcado, artes de pesca, licenciamento, taxas, lotação, capturas, destino do pescado e fiscalização.</p> <p>Projeto 2 - Ensaio nos Portos de Câmara de Lobos, da Calheta e do Caniçal aproveitando as infraestruturas dedicadas à pesca existentes</p>
<p>Sub-Programa 3.7</p>	<p>Desportos de onda e de prancha</p>	<p>Estabelece condições de construção de instalações de apoio a estas atividades.</p> <p>Remete para PMOT e POC.</p>

Programa Temático 4 — Mais Cultura

Inclui uma serie de orientações e recomendações para além dos 4 projetos:

- Reforçar a cultura de forma explícita na identificação e na promoção do produto turístico Madeira
- Promover a oferta de Roteiros Turísticos Orientados, com forte componente cultural. Exemplos: trilho urbano pedestre no Funchal e rotas temáticas.
- Colocar mais cultura no espaço público de modo a consolidar uma atmosfera cultural permanente.
- Promover um «comércio cultural» qualificado, nomeadamente através de um programa de incentivo à criação ou renovação de pequenos espaços culturais privados.
- Criar um programa de requalificação e modernização dos museus da Madeira, de acordo com padrões internacionais.
- Continuar a apoiar e divulgar a realização de festivais e outros eventos de natureza cultural.
- Apoiar de forma equilibrada os dois grandes tipos de oferta cultural: «típica» e cosmopolita.

Projeto Cultura 1	Candidatura das Levadas a património da UNESCO	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de uma base de comunicação entre as diversas entidades relacionadas com as Levadas, com vista à sua valorização e preservação e à definição de um plano de gestão; • Implementação de um plano de gestão sustentável; • Aposta na formação dos recursos das entidades envolvidas na promoção das Levadas e divulgação de informação referente ao contexto, história e património das Levadas, com o objetivo de valorizar o produto; • Aumentar o brand awareness através do reconhecimento criado pela UNESCO.
Projeto Cultura 2	Programa Madeira 600 — Comemoração dos 600 anos de História da Madeira	Conjunto de 4 ações que visam um evento comemorativo dos 600 anos da «história» da Madeira, criando alicerces para a contínua proliferação e promoção da cultura regional em anos futuros.
Projeto Cultura 3	Museu no Funchal	Criar um espaço de referência que mostre a história e cultura madeirense aos turistas que visitam o destino, suportado por uma constante dinâmica dos seus espaços e ofertas. Deverá também ser orientado para a população regional, servindo de veículo de valorização e promoção da própria cultura. Inclui 6 ações.

Projeto Cultura 4	Gastronomia e Vinhos	Conjunto de 8 ações que visam a requalificação, preservação e valorização do património gastronómico e vinícola existente, consolidando -o como um produto turístico de excelência e diferenciador, face a destinos concorrentes
Parte 3 — Programas Organizacionais para o Turismo		
Programa Operacional 1	Dinamizar a Inovação no Setor Turístico	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da capacidade de produção de conhecimento do Centro de Formação e Investigação em Turismo da Universidade da Madeira. • Criação de protocolo entre incubadoras de empresas e o Centro de Formação e Investigação em Turismo da Universidade da Madeira; • Incentivar a adoção de medidas inovadoras nos empreendimentos turísticos, facilitando o acesso a incentivos financeiros disponíveis; • Conciliar o acompanhamento por parte da SRETC e das entidades privadas, das mais recentes inovações no setor do turismo.

Programa Operacional 2	Marketing e Promoção Turística	<p>Ações inseridas no subprograma operacional intitulado Plano de Marketing</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agregar todas as entidades com responsabilidade numa mesma estratégia de promoção turística. • Identificar de forma continuada novos intervenientes da distribuição turística (numa lógica de promoção dirigida aos mercados que reconheçam o valor dos atributos do destino RAM). • Centrar a comunicação digital do destino numa lógica criativa baseada na Internet. • Plano de Marketing
Programa Operacional 3	Formação Profissional	Conjunto de 8 ações que visam criar na Madeira um centro de excelência no ensino e formação turísticos.
Programa Operacional 4	Qualidade Turística / Certificação / Inspeção	Conjunto de 6 ações que visam reforçar a qualidade turística da RAM e a comunicação dessa imagem de qualidade.
Programa Operacional 5	Programa Turismo	Conjunto de 8 ações que têm por objetivo alcançar um elevado nível de diferenciação do Destino, permitindo o reconhecimento e credibilidade do mesmo e a implantação de uma visão de sustentabilidade e responsabilidade social e ambiental que seja irreversível.

5.2.2. Plano Regional da Água da Madeira

A água é um recurso natural endógeno de grande importância estratégica para a Região Autónoma da Madeira que, como espaço insular, deve proteger e valorizar este recurso dada a limitação de alternativas ambientalmente sustentadas e economicamente viáveis. A água tem uma utilização transversal a todas as atividades produtivas, assumindo por isso também uma extrema relevância social e económica.

O Plano Regional da Água da Região da Madeira (PRAM) encontra-se aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 38/2008/M e publicado no Diário da República n.º 160, I Série, de 20 de Agosto e, no JORAM n.º 105, I Série.

Possui como objetivos primordiais a valorização, a proteção e a gestão equilibrada dos recursos hídricos regionais, bem como a sua harmonização com as diversas atividades económicas mediante a racionalização dos seus usos. Assenta numa abordagem conjunta e interligada de aspetos técnicos, económicos, ambientais e institucionais e envolve os diversos utilizadores da água, com o desígnio de estabelecer, de forma estruturada e programática, uma estratégia de gestão integrada, que promova a utilização racional da água, em articulação com o ordenamento do território e a conservação e a proteção do ambiente.

Assim, o PRAM consubstancia o instrumento de planeamento de recursos hídricos, de natureza estratégica e operacional, que consagra os fundamentos e as grandes opções da política regional em matéria de recursos hídricos, tendo como principal objetivo a definição de uma política sustentável e integrada de gestão da água (Artigo 2.º).

Segundo o Artigo 4.º - Articulação com outros Planos, “as ações e medidas definidas no PRAM devem ser previstas em todos os instrumentos de planeamento que definam ou determinem a ocupação física do solo, designadamente planos regionais e municipais de ordenamento do território”.

O PRAM deverá, então, desempenhar um papel estratégico nas diretrizes a definir para o ordenamento do domínio hídrico, apontando simultaneamente as principais orientações no sentido de conciliar as dinâmicas de transformação socioeconómicas regionais com as questões relacionadas com a racionalização do recurso água, de importância estratégica para o território, conformando-se com os princípios estratégicos e programáticos do Plano Nacional da Água (PNA), sem prejuízo do reconhecimento das especificidades e idiossincrasias regionais.

No quadro seguinte encontram-se descritos os Princípios Gerais e as Linhas de Orientação Estratégica do PRAM.

Quadro 5 – Princípios Gerais e as Linhas de Orientação Estratégica do PRAM

Princípios Gerais

- Princípio do valor social da água, que consagra o acesso universal à água para as necessidades humanas básicas, a custo socialmente aceitável, e sem constituir fator de discriminação ou exclusão;
- Princípio da dimensão ambiental da água, nos termos do qual se reconhece a necessidade de um elevado nível de proteção da água, de modo a garantir a sua utilização sustentável;
- Princípio do valor económico da água, por força do qual se consagra o reconhecimento da escassez atual ou potencial deste recurso e a necessidade de garantir a sua utilização economicamente eficiente, com a recuperação dos custos dos serviços das águas, mesmo em termos ambientais e de recursos, e tendo por base os princípios do poluidor -pagador e do utilizador-pagador;
- Princípio de gestão integrada das águas e dos ecossistemas aquáticos e terrestres associados e zonas húmidas deles diretamente dependentes por força do qual importa desenvolver uma atuação em que se atenda simultaneamente a aspetos quantitativos e qualitativos, condição para o desenvolvimento sustentável;
- Princípio da precaução, nos termos do qual as medidas destinadas a evitar o impacto negativo de uma ação sobre o ambiente devem ser adotadas, mesmo na ausência de certeza científica da existência de uma relação causa-efeito entre eles;
- Princípio da prevenção, por força do qual as ações com efeitos negativos no ambiente devem ser consideradas de forma antecipada por forma a eliminar as próprias causas de alteração do ambiente ou reduzir os seus impactos quando tal não seja possível;
- Princípio da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e da imposição ao emissor poluente de medidas de correção e recuperação dos respetivos custos;
- Princípio da cooperação, que assenta no reconhecimento de que a proteção das águas constitui atribuição da administração e dever dos particulares;
- Princípio do elevado nível de proteção, nos termos do qual a política de ambiente, em geral, e dos recursos hídricos, em particular, não deve ser balizada pelos níveis mínimos aceitáveis de proteção dos recursos;
- Princípio da integração, por força do qual a política de ambiente, em geral, e dos recursos hídricos, em particular, deverá visar a integração dos diferentes recursos, objetivos, medidas e políticas;
- Princípio do uso das melhores tecnologias disponíveis na resolução dos problemas ambientais, em geral, e dos recursos hídricos, em particular;
- Princípio do utilizador-pagador, que engloba o princípio do poluidor -pagador, mediante o qual será objetivo primordial da política de ambiente, em geral, e dos recursos hídricos, em particular, a internalização dos custos da utilização e da proteção dos recursos, incluindo os custos de oportunidade gerados pela escassez dos recursos;
- Princípio da eficiência económica, nos termos do qual as estratégias a adotar na implementação do PRAM deverão obedecer a princípios de eficiência económica, isto é, as estratégias devem ser selecionadas de modo a maximizar os benefícios líquidos, devendo a seleção das soluções a adotar para resolver um determinado problema atender a critérios de custo/eficácia;
- Princípio da subsidiariedade, por força do qual os atos de gestão de recursos hídricos deverão ser cometidos às instâncias da administração que estão em melhores condições para os tomar, em função da natureza dos problemas e das consequências das decisões;
- Princípio da equidade, nos termos do qual na gestão dos recursos hídricos deve-se procurar alcançar uma justa distribuição dos custos e dos benefícios das decisões tomadas, pelos agentes envolvidos;
- Princípio da solidariedade e coesão regional, por força do qual na gestão dos recursos hídricos deverão ser respeitados os princípios da solidariedade e da coesão regional, não devendo a gestão integrada dos recursos hídricos contribuir para criar ou agravar assimetrias sociais ou administrativas;

- Princípio da transparência e participação, nos termos do qual na formulação das opções dos planos de recursos hídricos deverão ser criadas as condições para que os diferentes grupos e sectores de utilizadores, grupos de defesa do ambiente, comunidade científica e público em geral, através das respetivas organizações representativas, possam formular e exprimir as suas opiniões, que deverão ser devidamente consideradas nas decisões a tomar;
- Princípio da flexibilidade, por força do qual no planeamento e na gestão dos recursos hídricos as medidas e ações adotadas devem ser flexíveis, permitindo o ajustamento adaptativo das soluções a situações futuras incertas, atendendo, nomeadamente, quer à incerteza da evolução dos sistemas naturais, quer à incerteza da evolução dos diferentes sectores de atividades económicas devido às características da economia regional, de mercado aberta ao exterior, exigindo constantes adaptações das políticas económicas e de ambiente;
- Princípio da implementabilidade, nos termos do qual na gestão dos recursos hídricos deve -se assegurar que os diversos agentes envolvidos, públicos e privados, têm capacidade para implementar as medidas e ações adotadas;
- Princípio da sustentabilidade, por força do qual na gestão dos recursos hídricos, todas as utilizações devem garantir a preservação dos próprios recursos e do meio ambiente para as gerações futuras.

Linhas de Orientação Estratégica

- A contínua melhoria e garantia do abastecimento de água às populações e às atividades económicas, englobando o abastecimento urbano, o regadio agrícola e a hidroenergia;
- A proteção e o controlo da poluição do meio hídrico regional;
- A proteção dos ecossistemas aquáticos e dos demais sistemas naturais relevantes para a proteção dos recursos hídricos regionais;
- A minimização dos riscos naturais ou induzidos no meio hídrico regional pelas atividades humanas;
- O desenvolvimento e implementação de sistemas de planeamento e gestão do meio hídrico regional, incluindo o seu ordenamento e ocupação;
- A implementação de um quadro normativo, regulamentar e legislativo regional do domínio da proteção e utilização do domínio hídrico em convergência com as disposições nacionais e comunitárias sobre a matéria;
- A valorização do meio hídrico regional e sustentabilidade económico -financeira das atividades associadas ao domínio da água;
- A monitorização contínua, a inventariação e cadastro com especial relevância para os recursos hídricos, ecossistemas e atividades associadas ao meio hídrico regionais;
- A organização institucional e social, a informação e a participação das populações no processo de planeamento e gestão dos recursos hídricos regionais;
- O conhecimento e investigação;
- A avaliação sistemática do Plano Regional da Água.

Para efeitos da avaliação consistente do balanço hídrico regional e das ações de planeamento e de monitorização da situação hidrológica e hidráulica, considerou -se o arquipélago da Madeira dividido em unidades homogéneas, no que respeita aos aspetos quantitativos das disponibilidades e das necessidades de água.

O município do Funchal insere-se na Unidade Hidrológica de Planeamento (UHP) – Vertente Sul Este, com 234,1 km², que engloba totalmente os concelhos do Funchal, Santa Cruz, Câmara de Lobos e parcialmente o concelho de Machico.

O PRAM estabelece, ainda, objetivos de política de planeamento e gestão dos recursos hídricos, divididos em objetivos estruturais e objetivos instrumentais. Os diferentes objetivos propostos foram estabelecidos tendo em vista a resolução das principais carências identificadas, os problemas diagnosticados e as alterações estruturais necessárias a uma correta e eficiente política de gestão dos recursos hídricos.

De um modo geral, os grandes objetivos instrumentais e estruturais desdobram-se e são suportados por conjuntos de objetivos operacionais, estes diretamente relacionados com as medidas, projetos ou ações a desenvolver.

Os objetivos propostos no âmbito do PRAM foram agrupados pelas seguintes áreas temáticas:

1. Abastecimento de água às populações e às atividades económicas;
2. Proteção das águas e controlo da poluição;
3. Proteção dos ecossistemas aquáticos e sistemas naturais relevantes para a proteção dos recursos hídricos;
4. Prevenção de riscos naturais e induzidos pela atividade humana;
5. Sistemas de planeamento e gestão. Ordenamento das ocupações do domínio hídrico;
6. Quadro legislativo regional, nacional e comunitário. Normas e regulamentos de proteção de recursos hídricos;
7. Sustentabilidade das atividades económicas. Valorização económica dos recursos hídricos.
8. Regime económico-financeiro;
9. Monitorização, inventários, cadastros e aprofundamento do conhecimento;
10. Organização institucional e sociedade. Informação e participação das populações;
11. Avaliação sistemática do plano.

A revisão do PDMF deverá, no âmbito do modelo de ordenamento, ter em atenção o conjunto de orientações e princípios emanados do PRAM que visam a racionalização do recurso água, com especial enfoque para as medidas de proteção e o controlo da poluição do meio hídrico, de proteção dos ecossistemas aquáticos e dos demais sistemas naturais relevantes para a proteção dos recursos hídricos e para a minimização dos riscos naturais ou induzidos no meio hídrico pelas atividades humanas.

5.2.3. Plano Estratégico de Resíduos

O Plano Estratégico de Resíduos da RAM (PERRAM), aprovado pelo Despacho Conjunto 1/99, de 13 de Julho, constitui-se como instrumento fundamental para a gestão de resíduos na região dando corpo à Diretiva Quadro dos Resíduos (75/442/CEE, de 15 de Julho de 1975) através de uma estratégia especialmente adaptada à situação geográfica e socioeconómica da Madeira.

O PERRAM é composto por uma componente mais estratégica – conjunto de opções que devem orientar a gestão dos resíduos sólidos num horizonte de 20 anos – e uma componente mais operativa, na qual são identificadas as atividades necessárias ao cumprimento das metas a levar a cabo num horizonte de 5 anos.

A estratégia de gestão dos resíduos preconizados no PERRAM é ditada por um conjunto de condicionamentos regionais, desde logo os que se prendem com a sua localização e características geográficas, povoamento, dimensão do mercado local, quantidade e variabilidade de resíduos produzidos, exigência ambiental associada à sua forte vocação turística e distribuição de competências entre administração regional e municipal.

Trata-se de uma estratégia integrada na medida em que considera a problemática dos resíduos sólidos ao longo de todo o seu ciclo de vida. Deste modo, são definidas orientações ao nível da redução da produção de resíduos (apostando-se na redução da utilização de certos materiais e na reutilização de outros), da recolha dos resíduos, do transporte, da transferência, da triagem, da reciclagem e tratamento ou deposição final, para além do próprio sistema de gestão de resíduos a adotar. A estratégia inclui também as seguintes metas para 2016: 19% reciclagem; 12,6% compostagem; 21% deposição em aterro; 68% incineração com recuperação energética. Por outro lado, o PERRAM dá indicações relativamente aos instrumentos de gestão a adotar para promover a eficaz implementação das medidas preconizadas e propõe esquemas institucionais alternativos para o sistema de gestão dos resíduos da RAM.

O cumprimento das metas definidas para a reciclagem depende do incremento da recolha seletiva e do seu encaminhamento para unidades de reciclagem. Dadas as características orográficas da ilha da Madeira, considera-se que a recolha em pontos de entrega com contentores públicos é a solução mais viável para a implementação da estratégia de reciclagem do PERRAM.

A componente operacional do PERRAM incluiu um conjunto de ações organizadas em seis grupos:

- A. Redução da Produção de Resíduos, através de ações de divulgação/sensibilização;

- B. Recolha e Reciclagem de Materiais, que inclui ações diversas de incentivo à separação e encaminhamento dos resíduos, nomeadamente estudos de suporte ao incremento da reciclagem e definição geográfica da rede de pontos de recolha;
- C. Implementação do Sistema de Recolha, Tratamento e Destino Final, que se refere a infraestruturas físicas integradas no sistema de gestão de resíduos (construção, encerramento e monitorização de instalações e circuitos de recolha);
- D. Adequação do Quadro Legislativo Regional, incluindo eventuais ajustamentos nas competências das instituições regionais com interferência na gestão dos resíduos;
- E. Orientações para a Revisão do Quadro Institucional e para a Implementação de Instrumentos de Gestão, incluindo designadamente, o desenvolvimento de mecanismos institucionais e instrumentais que possibilitem uma melhor gestão dos resíduos, que promovam a participação do público e afetação dos custos do sistema aos seus utilizadores, bem como a criação de incentivos aos produtores de resíduos no sentido do cumprimento das metas do PERRAM, entre outros;
- F. Monitorização da Implementação do PERRAM.

5.2.4. Plano da Política Energética

A RAM encontra-se numa fase de desenvolvimento socioeconómico que se tem traduzido no crescimento acelerado da procura de energia. Consequentemente, têm vindo a merecer devida atenção os impactos económicos e ambientais daí resultantes. Nesse sentido, foi definido e aprovado (Resolução n.º 1468/2002 do Conselho do Governo da Região Autónoma da Madeira, reunido em plenário, em 2 de Dezembro; JORAM n.º 150, I Série, de 11 de Dezembro de 2002) em devido tempo o Plano de Política Energética da Região Autónoma da Madeira (PPERAM), um instrumento de política energética (tendo por referência o ano 2000), que indica três objetivos centrais:

- Segurança do aprovisionamento;
- Competitividade económica;
- Proteção do ambiente.

Os eixos estratégicos do PPERAM para atingir estes objetivos são:

- Eixo 1: Minimização dos estrangulamentos da insularidade
- Eixo 2: Utilização racional da energia
- Eixo 3: Valorização dos recursos energéticos regionais
- Eixo 4: Gestão da procura de energia elétrica e adequação da oferta
- Eixo 5: Inovação e cooperação inter-regional

A segurança do aprovisionamento começa, desde logo, com uma maior diversificação das fontes de energia, designadamente - gás natural, hídrica, eólica, biocombustíveis, solar e biomassa - bem como com o reforço das ações para o aumento da eficiência energética.

A Madeira, como região ultraperiférica da União Europeia tem de acompanhar as ações preconizadas por esta, no esforço de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração de novos vetores estratégicos energéticos alternativos e numa aposta em investimento para o aproveitamento das energias limpas, tendo em vista assegurar o cumprimento das metas estabelecidas para a penetração de energias renováveis e redução das emissões de gases com efeito de estufa (CO₂).

A participação das energias renováveis na produção de energia elétrica da Região foi, em 2006, cerca de 20%. A hidroeletricidade e a biomassa apresentam-se como os recursos energéticos regionais com maior expressão para o balanço energético regional. Também a energia eólica e solar, cuja expressão não é tão elevada, apresentam considerável importância entre as fontes energéticas renováveis disponíveis na RAM.

Estas fontes energéticas apresentam potencial, podendo ter um grande desenvolvimento no futuro, caso determinadas barreiras e constrangimentos venham a ser superados.

A introdução de gás natural, é uma medida estruturante, com um impacto muito positivo no desenvolvimento da economia regional, contribuindo para valorizar, diversificar e modernizar a estrutura económica da Região, através da criação de um novo cluster, fomentando o desenvolvimento sustentável, e criando novas oportunidades de negócios no sector de energia. Por outro lado, contribuirá de forma muito significativa para a proteção do ambiente, respondendo, de forma positiva às metas definidas pela UE. Viabilizado pela produção de energia eléctrica, o projeto de introdução de gás natural na Madeira, constituirá, também, numa fase subsequente, uma solução vantajosa para outros sectores de atividade da economia regional.

Objetivos Específicos para o sector:

- Segurança no aprovisionamento de energia na RAM, garantindo que o sector tem condições económicas e financeiras para realizar os investimentos que o desenvolvimento económico e social da Região exige;
- Maximização dos aproveitamentos dos recursos endógenos regionais;
- Introdução de gás natural na produção de eletricidade;
- Proteção do meio ambiente, com a conseqüente redução de emissão de CO₂, através da utilização de combustíveis menos poluentes;
- Sensibilização da população para uma utilização racional de energia, estimulando a eficiência energética;
- Melhoria da qualidade do serviço a prestar aos consumidores;
- Promoção da competitividade económica, assegurando que os preços médios de eletricidade na Região se manterão equivalentes ao restante território nacional, anulando as desvantagens competitivas resultantes da insularidade;
- Inovação, cooperação inter-regional e estabelecimento de parcerias no sector da energia, com entidades comunitárias, nacionais e regionais;
- Manter atualizado o PPERAM.

Medidas a Implementar:

- Adaptar à RAM diplomas legais nacionais relativos ao sector energético, atendendo às especificidades regionais, nomeadamente com o objetivo de maximizar o aproveitamento dos recursos endógenos, nas melhores condições técnicas e operacionais possíveis;
- Atuar junto dos operadores no sentido de garantir a armazenagem/distribuição de GPL- Gás de Petróleo Liquefeito, através de um terminal no Porto Santo;
- Atuar junto dos operadores para garantir o aprovisionamento de energia na Madeira (Gás Natural, GPL, Biodiesel e outras);
- Promover a inovação e a cooperação inter-regional, nomeadamente com as RUP'S, em colaboração com entidades regionais, no sentido de catalisar investimentos e o apoio financeiro através de linhas de financiamento comunitário e nacional;

- Promover o aumento da capacidade de produção de energia elétrica baseada em recursos endógenos regionais;
- Realizar campanhas de sensibilização para a gestão e utilização eficiente de energia;
- Promover a aplicação efetiva dos regulamentos de eficiência energética em edifícios;
- Procurar enquadramento financeiro para programas que visem o aproveitamento das energias renováveis (solar, biomassa, entre outras.) e o aumento da eficiência energética no sector residencial, com vista a incentivar a criação de projetos naquelas áreas;
- Promover a introdução de novas formas de energia no sector dos transportes (gás natural, biocombustíveis, eletricidade com origens de fontes renováveis, entre outros), de modo a atenuar a elevada dependência deste sector em relação ao petróleo;
- Realizar ações de informação sobre as diversas áreas do sector da energia, dirigidas a empresas;
- Estabelecer parcerias com entidades privadas, no sentido de dinamizar a economia regional neste sector;
- Avaliar a possibilidade de instalação de uma infraestrutura de apoio à investigação e inovação, no domínio da energia e do ambiente, que potencie a demonstração de tecnologias eficientes e o acolhimento de investigadores e bolseiros nacionais e internacionais, com vista a aproveitar esses recursos altamente qualificados para o desenvolvimento de projetos de interesse estratégico para a RAM.

5.2.5. Plano Regional da Política do Ambiente

O ambiente é reconhecido como um elemento fundamental para o desenvolvimento equilibrado da RAM. A compatibilização das atividades humanas com o meio envolvente reveste-se de enorme complexidade, confrontando-se com um grande número de obstáculos, sendo por isso uma matéria que carece de estudo e planeamento, numa perspetiva integrada e de longo prazo. Foi neste contexto que o Governo Regional deu início à realização do Plano Regional da Política de Ambiente (através da Resolução nº 1149/97, aprovada no Plenário do Governo de 14 de Agosto, foi decidido dar início aos trabalhos e atribuir a condução do processo ao Secretário Regional do Equipamento Social e Ambiente, o qual determinou a

constituição do Grupo Executivo e do Grupo de Acompanhamento, através do Despacho nº 41/97, de 16 de Outubro), com o objetivo de definir uma estratégia de ação política a médio prazo, orientada para assegurar o desenvolvimento sustentável da Região.

Para além dos elevados investimentos necessários para a conclusão das infraestruturas ambientais, o Plano perspectiva que a gestão do ambiente passe a centrar-se mais na manutenção dessas infraestruturas, na monitorização e controlo de qualidade dos parâmetros ambientais, nas medidas de prevenção e no envolvimento cada vez mais consciente da sociedade.

O Plano Regional da Política do Ambiente (PRPA) foi aprovado através da Resolução n.º 809/2000, de 8 de Junho. É constituído por dois documentos: um com a caracterização base do ambiente na RAM e o outro com o desenvolvimento de uma estratégia consubstanciada num conjunto de medidas de intervenção.

No primeiro documento – Caracterização Base – evidenciam-se os principais problemas ambientais diagnosticados na RAM, bem como as principais ações desenvolvidas. Em termos sintéticos, apresentam-se no quadro seguinte os principais problemas (verificados à data – 2000) e as ações desenvolvidas.

Quadro 6 – Problemas e medidas identificadas no PRPA

Principais Problemas Ambientais	
Ordenamento do território	Grande parte dos problemas existentes estão fortemente associados a deficiências de ordenamento do território, derivado, quer da inexistência de instrumentos de planeamento, quer do incumprimento das diretrizes dos planos em vigor.
Resíduos	Embora tenha sido já desenvolvido um grande esforço no domínio da gestão de resíduos, ainda subsistem alguns problemas importantes e de difícil resolução, designadamente a elevada produção per capita de resíduos urbanos, a gestão de alguns resíduos perigosos e o abandono de resíduos e sucatas em ribeiras e encostas.
Águas residuais	A população servida por redes de drenagem de águas residuais e por estações de tratamento é ainda reduzida, principalmente nas zonas rurais, onde a expansão das redes é fortemente condicionada pela orografia acidentada e pela dispersão do povoamento.
Água	Apesar do forte investimento público no reforço das captações e das grandes aduções intermunicipais, ainda existem carências sobretudo no que diz respeito às redes municipais de distribuição e à qualidade da água de abastecimento.
Vegetação	A destruição progressiva do coberto vegetal, sobretudo nas zonas altas da Madeira, é causa de desequilíbrios dos sistemas naturais, acentuando os problemas de erosão e prejudicando os recursos hídricos.
Paisagem	O abandono da agricultura, a erosão, os fogos florestais e as fortes pressões urbanísticas têm sido as principais causas de uma gradual degradação da qualidade da paisagem, sendo também de referir alguns problemas associados à exploração de inertes e ao abandono de resíduos e sucatas.
Mar	Considerando que o mar é uma das grandes riquezas da Região, são de assinalar alguns fatores de degradação associados a determinadas atividades poluentes, à pressão sobre o litoral e a carências ou deficiências de infraestruturas de saneamento básico.
Poluição	A poluição atmosférica relacionada com a utilização de combustíveis petrolíferos (produção

Atmosférica	termoelétrica, transportes, hotelaria e industria) e com a emissão de poeiras e odores é um dos agentes de degradação da qualidade do ambiente, com reflexos importantes na saúde pública, especialmente nas zonas urbanas.
Ruído	O ruído resultante do tráfego automóvel, o qual tem crescido de uma forma muito significativa nos últimos anos, bem como o provocado pela construção civil e outras atividades industriais ruidosas é um dos grandes fatores de incomodidade nas zonas urbanas, especialmente em áreas residenciais.
Biodiversidade	A crescente ocupação dos espaços naturais pelas múltiplas atividades humanas, como a abertura de estradas e as edificações, provoca uma redução significativa dos habitats naturais de muitas espécies endémicas madeirenses.
Riscos de catástrofes naturais e induzidas pelo Homem	Os desequilíbrios dos sistemas naturais são muitas vezes causa de catástrofes, as quais, embora possam ser originadas por agentes naturais, são frequentemente agravadas por fatores humanos.
Principais Ações Desenvolvidas	
Infraestruturas Básicas	São de destacar os avultados investimentos públicos em infraestruturas para superar as carências básicas da população, designadamente no que diz respeito à gestão de resíduos, à recolha, tratamento e destino final de águas residuais, e à captação, tratamento e distribuição de água de abastecimento.
Conservação da Natureza	É de assinalar o importante trabalho desenvolvido na conservação da natureza, internacionalmente reconhecido, designadamente no âmbito das áreas protegidas, mas também noutras áreas, que, embora sem qualquer estatuto de proteção, são fundamentais para o equilíbrio dos sistemas naturais.
Investigação e desenvolvimento tecnológico	Algumas iniciativas de investigação e desenvolvimento tecnológico na Região, promovidas por diversas entidades, têm permitido aprofundar e consolidar o conhecimento regional na área do ambiente e da conservação da natureza.
Educação Ambiental	Merecem referência algumas ações de educação ambiental, especialmente no concelho do Funchal, que têm contribuído para uma maior consciencialização sobre as grandes questões ambientais.

No segundo documento – Opções Estratégicas e Medidas de Intervenção, são primeiramente referidos os três grandes objetivos para a política regional de ambiente, com base na identificação dos problemas e das causas e agentes de degradação:

1. Bem-estar sustentável da população, com padrões elevados de qualidade de vida;
2. Adequação ambiental das atividades económicas;
3. Valorização do património natural e da paisagem humanizada.

Estes três grandes objetivos traduzem-se num conjunto de seis linhas de orientação estratégica, que definem os grandes vetores da política de ambiente. Estas linhas traduzem-se, por sua vez, num conjunto de ações e recomendações para corrigir as disfunções consideradas mais importantes, que conduzam a uma relação mais equilibrada entre o Homem e o ambiente (veja-se quadro seguinte).

Quadro 7 – Linhas de Orientação Estratégica

1. Conscienciar a população, os decisores políticos e os agentes económicos para a importância estratégica do ambiente e estimular a participação ativa da sociedade

Para uma estratégia de desenvolvimento sustentável, é fundamental conscienciar a população, os decisores políticos e os agentes económicos para a importância estratégica do ambiente e estimular a participação ativa da sociedade, atuando sobretudo na educação ambiental e na melhoria do acesso à informação sobre o ambiente, através de bases de dados atualizadas e mecanismos de divulgação eficazes.

2. Qualificar o ambiente urbano, resolver as carências de infraestruturação básica e corrigir os problemas ambientais existentes

É necessário qualificar o ambiente urbano, resolver as carências de infraestruturação básica e corrigir os problemas ambientais existentes, melhorando as infraestruturas e os serviços de saneamento básico e de abastecimento de água e reduzindo os volumes de tráfego em meio urbano, designadamente através da promoção dos transportes públicos, da criação de estacionamento na periferia e da implementação de sistemas “park and ride”, no caso do Funchal.

Interessa também compatibilizar os usos do solo e as diversas atividades humanas, e qualificar a imagem dos centros urbanos, criando espaços verdes e impondo regras urbanísticas compatíveis com os objetivos de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e de conservação do património histórico e cultural.

3. Prevenir e minimizar riscos ambientais naturais e induzidos pelo Homem

É necessário estudar os riscos naturais e induzidos pelo Homem e adotar medidas para prevenir as catástrofes e minimizar os seus efeitos.

Em relação às derrocadas e escorregamentos, devem ser estudadas as zonas de risco e adotadas medidas de prevenção, designadamente no que diz respeito aos usos do solo.

No que refere aos riscos de inundações e aluviões, é necessário promover a florestação e a proteção do coberto vegetal nas bacias hidrográficas, de modo a reduzir a torrencialidade, e ordenar os usos do solo e as atividades humanas nas zonas de risco.

4. Promover a valorização das áreas protegidas, das zonas sensíveis e de outros elementos do património natural e paisagístico

A valorização do ponto de vista social, turístico ou científico, das áreas protegidas, das zonas sensíveis e de outros elementos do património natural e paisagístico, é fundamental para promover a sua conservação.

É exemplo de valorização, o recente reconhecimento pela UNESCO da floresta Laurissilva como Património Mundial Natural. São também exemplos, diversas outras atividades de conservação da Natureza desenvolvidas no âmbito das reservas naturais existentes no Arquipélago da Madeira, que interessa continuar, reforçar e alargar a outras áreas sensíveis do ponto de vista ecológico e paisagístico.

5. Integrar os valores ambientais nos modelos de desenvolvimento socioeconómico e potenciar oportunidades económicas e sociais que valorizem o ambiente e contribuam para a sua preservação

Para o desenvolvimento equilibrado e durável da Região, é extremamente importante integrar os valores ambientais nos modelos de desenvolvimento socioeconómico, potenciando oportunidades económicas e sociais que valorizem o ambiente e contribuam para a sua preservação.

Uma das formas mais promissoras de valorização do património ambiental é o turismo, em especial o turismo de natureza e o turismo em meio rural.

Por outro lado, o ambiente pode também proporcionar novas oportunidades de negócio, dando origem a nichos de mercado interessantes na área dos serviços ambientais e da indústria recicladora, entre outras atividades, que são geradoras de emprego e valor acrescentado regional.

6. Reforçar a aplicação do princípio da responsabilidade partilhada e os mecanismos de proteção do direito ao ambiente, adequando e qualificando a Administração ambiental

Porque uma estratégia de desenvolvimento sustentável não terá sucesso sem a participação ativa de todos, é fundamental reforçar a aplicação do princípio da responsabilidade partilhada e os mecanismos de proteção do direito ao ambiente, adequando e qualificando a Administração ambiental. Uma das formas mais eficazes de implementar a partilha de responsabilidades é através da aplicação dos princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador, transferindo os custos da poluição para quem a produz e os custos da utilização dos recursos para quem os consome. Para cumprir os objetivos de desenvolvimento sustentável, é necessário um quadro legislativo claro e adequado às especificidades regionais e uma fiscalização eficaz, que tenha também uma função pedagógica para ajudar as empresas a encontrar os melhores caminhos para a adequação ambiental. Para isso, é necessário adequar a administração regional e local, reestruturando a sua orgânica e as competências em matéria de ambiente e de recursos naturais, e dotando-a de meios adequados aos objetivos pretendidos.

Tendo em conta os grandes objetivos e as linhas de orientação estratégica da política regional de ambiente, são apresentadas as ações e as recomendações que consubstanciam essa política, no sentido de dar resposta aos principais problemas identificados na RAM e de alicerçar uma nova atitude, com vista ao desenvolvimento sustentável. De acordo com a sua natureza, estas ações e recomendações organizam-se em três grupos:

- Iniciativas transversais – onde são apresentadas ações e recomendações de carácter abrangente e multisectorial, que envolvem especialmente a Administração e a sociedade civil, em diversas vertentes da gestão ambiental (Educação Ambiental, participação ativa da Sociedade Civil, Legislação, Instrumentos económicos e financeiros, Informação, Investigação e Desenvolvimento, Estruturas Institucionais);
- Atividades com incidências ambientais – em que são propostas ações e recomendações de carácter sectorial para minimizar as incidências ambientais das atividades económicas (sectores primário, secundário e terciário) e incentivar a valorização do ambiente como fator de melhoria da competitividade da Região;
- Componentes e fatores ambientais – que integra ações e recomendações para a gestão das componentes ambientais e dos principais fatores que influenciam a qualidade do ambiente (Ar, Água, Ruído, Resíduos, Substâncias Perigosas, Solos, Paisagem, Biodiversidade, Áreas Protegidas e Zonas Sensíveis, Ordenamento do Território, Riscos Naturais e Induzidos pelo Homem).

Algumas ações são específicas para áreas bem determinadas e outras têm um carácter multisectorial, interligando-se com outras ações, que podem ser complementares ou repetidas em contextos diferentes.

Para a cobertura das necessidades de financiamento do PRPA, podem ser consideradas uma multiplicidade de fontes, entre outras, os recursos próprios da Administração Regional e Local, e os financiamentos nacionais e comunitários, principalmente através dos seguintes instrumentos:

- Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira (POPRAM), para o período 2000-2006.
- Planos de Investimento e Desenvolvimento da Administração Regional (PIDDAR).
- Programas e iniciativas nacionais e comunitárias para a área do ambiente e suas interfaces com outros sectores, em particular os sectores produtivos.
- Aplicação das receitas geradas pela implementação dos princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador.

5.2. Planos especiais de ordenamento

No presente subcapítulo faz-se uma súmula dos objetivos associados a cada um dos planos especiais de ordenamento do território aplicáveis ao município do Funchal bem como ao respetivo âmbito geográfico. São três planos recentes, sendo que dois deles incidem sobre espaços naturais do concelho e o terceiro sobre o espaço marítimo.

O **Plano de Ordenamento e Gestão das Ilhas Selvagens (POGIS)**, em vigor desde 2009, abrange a Área Protegida Reserva Natural das Ilhas Selvagens numa área de cerca de 9455ha classificada como Sítio de Importância Comunitária (PTSEL0001) e integrada na Rede Natura 2000.

Figura 5 – Área de intervenção do POGIS



O POGIS tem como objetivos gerais a preservação do equilíbrio ambiental, a defesa e valorização do património natural e cultural, fixando o regime de gestão compatível com a proteção e valorização dos recursos naturais e do desenvolvimento das atividades humanas. No quadro seguinte, apresentam-se os objetivos específicos do POGIS.

Quadro 8 – Objetivos específicos do POGIS

1. Proteger os habitats e espécies marinhos;
2. Manter a sustentabilidade dos recursos marinhos;
3. Monitorizar e continuar a proteger as espécies de fauna e flora, com destaque para as que apresentam elevado valor de conservação;
4. Manter as condições para a recuperação do coberto vegetal da Selvagem Grande;
5. Manter a vegetação da Selvagem Pequena e Ilhéu de Fora em bom estado de conservação e prístino;
6. Continuar a melhorar o conhecimento científico das Ilhas Selvagens;
7. Continuar a promover a realização de programas de investigação de habitats e espécies das Ilhas Selvagens;
8. Desenvolver mecanismos para partilhar informação e promover a coordenação entre investigadores;
9. Aumentar o apoio por parte do público em geral e institucional para a conservação das Ilhas Selvagens;
10. Melhorar as condições de receção e informação aos visitantes;
11. Continuar a garantir internacionalmente o reconhecimento do valor de conservação das Ilhas Selvagens e dos esforços para a sua gestão sustentada;
12. Continuar a adquirir o conhecimento necessário para definir estratégias que permitam a conservação da área face à pressão humana, na vertente lúdico-turística;
13. Monitorizar a implementação do Plano.

As ilhas são, portanto, objeto de um conjunto de normas aplicáveis à totalidade do território em apreço, já que o POGIS a classifica integralmente como área de proteção total. As normas incluem a identificação das atividades interditas, condicionas e a promover, bem como os princípios orientadores a ter em consideração na utilização do solo.

O **Plano de Ordenamento e Gestão do Maciço Montanhoso Central da Ilha da Madeira** (POGMMCIF), publicado em 2009, abrange uma área de aproximadamente 6200ha classificada como Sítio de Importância Comunitária (PTMAD002) e integrada na Rede Natura 2000. O plano integra todos os concelhos que compõem a Ilha da Madeira, estando o Funchal abrangido pela parte ocidental do Maciço Montanhoso (veja-se figura seguinte).

O POGMMCIF visa assegurar a conservação da natureza e valorização do ambiente e fomentar a participação ativa da população e dos visitantes na fruição, divulgação e preservação do espaço natural, tendo os objetivos específicos que se apresentam no quadro seguinte.

Quadro 9 – Objetivos específicos do POGMMC

1. Manter os ecossistemas existentes em equilíbrio e em bom estado de conservação;
2. Conservar e proteger espécies raras e ameaçadas;
3. Recuperar o coberto vegetal;
4. Proteger a biodiversidade e a paisagem;
5. Conservar os valores fundamentais como o solo e a água;
6. Promover a partilha de conhecimentos e o intercâmbio técnico através do desenvolvimento de projetos científicos;
7. Diminuir o impacto dos fenómenos erosivos na paisagem;
8. Diminuir o risco e perigo de incêndios, principalmente na zona do Paul da Serra;
9. Aumento do Investimento em produção de energias renováveis e captação de água;
10. Controlar a introdução e proliferação de espécies invasoras;
11. Controlar as pressões decorrentes da atividade humana;
12. Fomentar adequada articulação da atividade económica com a defesa e valorização do património natural;
13. Acompanhar e avaliar a concretização das medidas de gestão propostas.

Para a área referida, são definidas as atividades interditas, condicionadas e a promover, bem como os princípios orientadores a ter em consideração no desenvolvimento das atividades florestal e cinegética, na pesca desportiva em águas interiores, no pastoreio, nos percursos pedestres; nas atividades desportivas e recreativas, no turismo de natureza, nas atividades de investigação científica e monitorização e, ainda, na edificação e infraestruturação do espaço. O quadro regulamentar aplicável é desenvolvido no Volume III.

O **Plano de Ordenamento e Gestão da Reserva Natural Parcial do Garajau** (POGRNPG), em vigor desde 2010, incide exclusivamente sobre a reserva marinha do Garajau que foi criada

pelo Decreto Legislativo Regional n.º 23/86/M, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 38/2006/M, de 23 de Agosto.

Esta reserva tem uma área total de 376 hectares e localiza-se no limite nascente do concelho do Funchal. A área de intervenção deste plano especial corresponde à faixa adjacente à linha de costa entre o Lazareto, no Funchal, e a Ponta da Oliveira, no concelho de Santa Cruz, abrangendo toda a área marinha até à linha batimétrica dos 50 metros ou ao limite de 600 metros da linha de costa. A extensão da costa do concelho integrada nesta reserva é de aproximadamente 3,4 Km.

Os objetivos do POGRNPG, apresentados no quadro seguinte, enquadram-se numa estratégia de proteção e valorização do património natural e cultural existente, de promoção da conservação da natureza e de ordenamento das atividades de recreio e lazer.

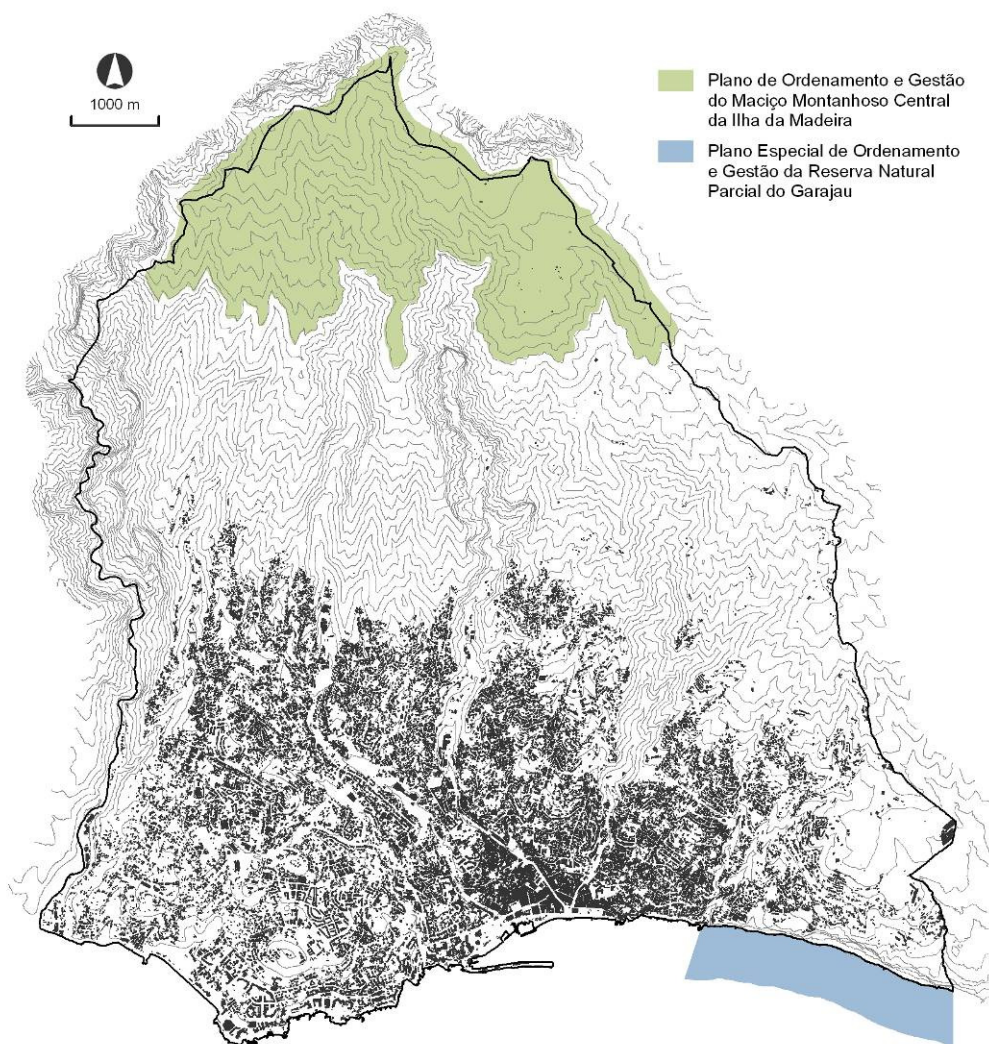
Quadro 10 – Objetivos específicos do POGRNPG

1. Proteger os habitats e espécies marinhos;
2. Manter a sustentabilidade dos recursos marinhos;
3. Monitorizar e continuar a proteger a biodiversidade marinha, com destaque para as espécies que apresentam elevado valor de conservação;
4. Continuar a melhorar o conhecimento científico das áreas marinhas;
5. Continuar a promover a realização de programas de investigação de habitats e espécies marinhos;
6. Desenvolver mecanismos para partilhar informação e promover a coordenação entre investigadores;
7. Aumentar o apoio institucional e por parte do público em geral para a conservação da RNPG;
8. Melhorar as condições de receção e informação aos visitantes;
9. Continuar a adquirir o conhecimento necessário para definir estratégias que permitam a conservação da área face à pressão humana, na vertente lúdico-turística;
10. Monitorizar a implementação do Plano.

O plano define as atividades que são interditas e condicionadas na área da reserva que é integralmente classificada como zona de proteção parcial.

A aplicabilidade das respetivas normas ao território do Funchal é muito limitada na medida em que o POGRNPG e o PDM apenas se cruzam na linha de costa. Ainda assim, o regulamento do POGRNPG impõe a adaptação dos PMOT dos municípios abrangidos.

Figura 6 – Área de intervenção do POGRNPG e do POGMMCIF



Fonte: Cartografia – DRIGOT; tratamento - Quatenaire Portugal

5.3. PDM dos concelhos adjacentes

Para efeitos de articulação futura do modelo de ordenamento da revisão do PDMF, importa fazer referência à estrutura de ordenamento e principais normas regulamentares em vigor para os territórios que envolvem o município do Funchal, designadamente os concelhos de Câmara de Lobos, Santa Cruz, Santana e Machico. A análise dos 4 PDM é apresentada de modo integrado no presente capítulo dadas as semelhanças entre as respetivas matrizes regulamentares e de classificação do solo. São os seguintes os PDM considerados:

- PDM Câmara de Lobos – Resolução n.º 4/2002/M, de 23 de Dezembro;
- PDM de Santana - Resolução n.º 1/2004/M, de 25 de Março;
- PDM de Santa Cruz – Resolução n.º 3/2004/M, de 4 de Junho;
- PDM e Machico - Resolução n.º 4/2005/M, de 15 de Novembro.

Os quatro planos apresentam uma estrutura regulamentar muito similar, organizada segundo os mesmos capítulos e artigos (veja-se quadro seguinte), sendo as principais diferenças relativas a algumas tipologias de classificação do solo e respetivos parâmetros.

Quadro 11 – Estrutura dos regulamentos dos PDM de Câmara de Lobos, Santa Cruz, Santana e Machico

Cap. I – Disposições gerais
Cap. II – Servidões administrativas e restrições de utilidade pública
Cap. III – Património natural
Cap. IV – Património cultural
Cap. V – Proteção de infraestruturas
Cap. VI – Ordenamento do território Identificação e caracterização dos espaços, identificação e caracterização das UOPG, identificação de parâmetros urbanísticos
Cap. VII - Normas de uso dos espaços urbanos
Cap. VIII - Normas de uso dos espaços agroflorestais
Cap. IX - Normas de uso dos espaços naturais
Cap. X - Normas de uso dos espaços canais
Cap. XI - Normas de uso dos espaços de equipamento estruturante
Cap. XII - UOPG - Identificação de parâmetros aplicáveis
Cap. XIII – Controlo e monitorização
Cap. XIV - Disposições administrativas e processuais

Da análise efetuada, constata-se que a elaboração destes planos obedeceu a uma mesma estrutura de classificação e qualificação do solo, sendo poucas as diferenças encontradas entre os 4 PDM e que estarão associadas às especificidades de cada território (é disso exemplo uma maior complexidade na estrutura de classificação do concelho de Santa Cruz).

Também no que se refere aos parâmetros e regras associadas a cada categoria, é de evidenciar a grande semelhança entre os quatro regulamentos, destacando-se apenas algumas variações no PDM de Santa Cruz e no de Machico. O primeiro apresenta índices de menor edificabilidade nos espaços urbanos antigos ou históricos e de ocupação humanizada a requalificar e de maior edificabilidade nos espaços urbanos de expansão e colmatagem). Já na qualificação do solo urbano de Machico, assumem maior relevância as áreas urbanizáveis, que apresentam uma desagregação semelhante em número mas distinta nas designações relativamente ao PDM de Santa Cruz, sendo os respetivos parâmetros de edificabilidade superiores aos restantes PDM nos espaços urbanos antigos e inferiores a Santa Cruz nas áreas urbanizáveis.

Nos espaços urbanos, a regulamentação de uso e ocupação do solo é composta por parâmetros qualitativos em conjugação com parâmetros quantitativos (designadamente índices de construção, de ocupação do solo, de impermeabilização, cêrceas e n.º de fogos), sendo que nas áreas agroflorestais as regras definidas são, sobretudo, de carácter qualitativo.

No que se refere aos espaços naturais, verifica-se uma grande semelhança entre as normas constantes dos PDM e as do POTRAM. Os espaços canais apresentam, sobretudo, parâmetros aplicáveis à rede viária e, nos espaços destinados a equipamentos estruturantes, os modelos de regulação do uso do solo e da construção variam conforme os usos considerados (indústria fora do perímetros urbano, turismo e lazer, exploração de inertes, portos, agroindústria e estufas).

Quadro 12 – Matriz de ordenamento dos PDM de Câmara de Lobos (CL), Santana (ST) e Santa Cruz (SC)

CLASSES DE ESPAÇO	CL	ST	M	SC	PRINCIPAIS PARÂMETROS DE EDIFICABILIDADE**
Espaços urbanos					
Espaço urbanos antigos ou históricos	X	X	X	X	CL/SC: IC – 1,0 / IO – 0,6 / II – 0,8 / C – 2 pisos M: IC – 1,0 a 1,5 / IO – 0,6 a 0,7 / II – 0,7 a 0,85 ST: IC – 0,8
Espaço urbanos consolidados	X			X	IC – 1,5 / IO – 60% / II – 0,8
Espaços urbanos de expansão e colmatagem (em Santa Cruz subdividem-se em alta, média e baixa densidade)					CL/ST: IC – 0,5 / IO – 0,25 / II – 0,5 SC: IC – 2,0 / IO – 0,6 / II – 0,75 (alta d.) SC: IC – 1,5 / IO – 0,5 / II – 0,6 (média d.)
Espaços urbanizáveis (em Machico): - a consolidar (i) - de expansão e colmatagem de média densidade (ii) - de expansão e colmatagem de baixa densidade (iii)	X	X	X	X	SC: IC – 0,5 / IO – 0,25 / II – 0,5 (baixa d.) M: IC – 1,5 / IO – 0,6 / II – 0,8 (i) IC – 1 / IO – 0,4 / II – 0,5 (ii) IC – 0,5 / IO – 0,3 / II – 0,4 (iii)
Espaços urbanos a qualificar			X	X	Regras morfo-tipológicas
Espaços industriais	X	X	X	X	IC – 0,6 / IO – 0,5 / II – 0,7
Espaços degradados a regenerar				X	Remete para outros IGT
Espaços de equipamentos	X	X	X	X	Remete para outros IGT
Espaços de verde urbano (subdivide-se em área verde principal e secundária)	X	X	X	X	Sem parâmetros
Espaços naturais em meio urbano*	X	X	X	X	Sem parâmetros
Espaços agroflorestais					
Espaços florestais (Floresta Laurissilva, Fl. Exótica, Fl. Mista, Matos, Outros Tipos de Fl. Natural)	X	X	X	X	Sem parâmetros
Espaços agrícolas	X	X	X	X	Aplicam-se os parâmetros dos Espaços de habitação dispersa
Espaços residenciais em meio rural	X	X	X	X	Área mínima da parcela para edificação – 2500m ² / C – 10m / ABC – 300m ² / II – 0,5
Espaços de paisagem humanizada a proteger	X	X*	X	X*	Só se admitem obras de reconstrução e conservação
Espaços de habitação dispersa*	X	X	X	X	C – 7m / ABC – 200m ² / II – 0,3
Espaços de ocupação humanizada a requalificar	X*	X	X	X*	CL/ST: C – 7m / ABC – 200m ² / II – 0,7 SC: ABC – 150m ²
Espaços de indústria pecuária				X	Sem parâmetros
Espaços naturais					
Espaços naturais de uso interdito				X	Non aedificandi
Espaços naturais de uso fortemente condicionado				X	Non aedificandi
Espaços naturais de uso muito condicionado	X	X	X		Non aedificandi
Espaços naturais de uso condicionado	X	X	X	X	Non aedificandi para usos privados
Espaços naturais de uso recreativo	X	X	X	X	Remete para outros IGT
Espaços canais *	X	X		X	Sem parâmetros
Espaços de equipamento estruturante *	X	X		X	Uso turístico e lazer: C – 7m / II – 0,25

Agroindústria: IC – 0,1 / C – 7m / II – 0,15

*Não cartografados / **IC – índice de construção máximo / CL – Câmara de Lobos / ST – Santana / M – Machico / SC – Santa Cruz / IO – percentagem de área coberta máxima / ABC – área bruta de construção máxima / C – cêrcea máxima / II – índice de impermeabilização máximo

Dada a extensiva ocupação urbana da orla costeira sul da ilha da Madeira, foi analisada a relação entre a classificação do solo existente no território do Funchal e os concelhos de Santa Cruz e Câmara de Lobos, de modo a identificar as situações de continuidade e descontinuidade.

Assim, verifica-se uma maior continuidade entre o ordenamento do Funchal e o de Câmara de Lobos do que entre aquele e o de Santa Cruz. No primeiro caso, embora os perímetros urbanos não se encontrem totalmente alinhados, estão bastante próximos e a classificação do solo é precisamente a mesma (as duas frentes pertencem à categoria de espaços industriais) salvo uma pequena área que no Funchal pertence à categoria de zona verde urbana de proteção.

A fronteira entre o Funchal e Santa Cruz é, para os dois concelhos, caracterizada pela presença de espaços destinados a indústria e a equipamentos. No entanto, as áreas não estão totalmente alinhadas, destacando-se:

- Uma área industrial no concelho de Santa Cruz que confina com espaços naturais do Funchal;
- Duas áreas industriais do Funchal que confinam com espaços de equipamentos e espaços urbanos de expansão e colmatagem de baixa densidade de Santa Cruz;
- E, por fim, uma área urbana de expansão e colmatagem de baixa densidade de Santa Cruz que confina com uma área de equipamentos e com a zona de arriba delimitada no PDMF.

6. A PARTICIPAÇÃO PREVENTIVA

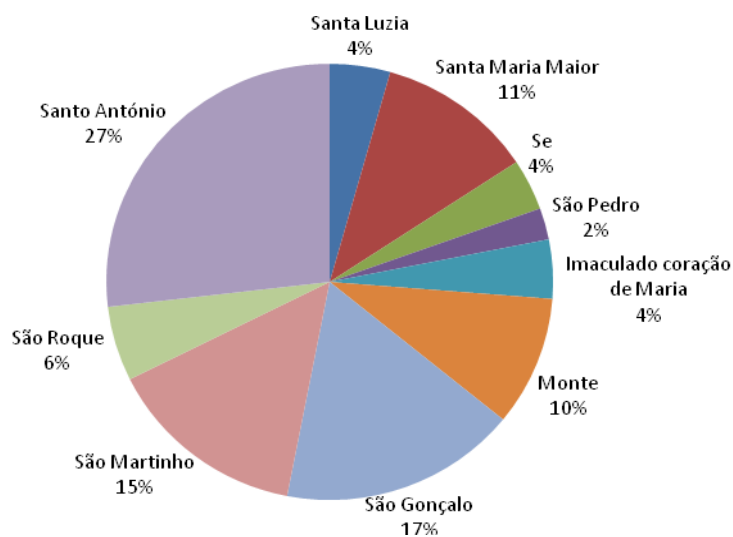
Tendo a CMF deliberado rever o seu PDM em Agosto de 2006, foi iniciado um procedimento de audiência de interessados que decorreu inicialmente entre Outubro e Novembro de 2006, prazo depois prorrogado por mais 30 dias. No entanto, dada a forte participação dos munícipes, a autarquia optou por manter em aberto a possibilidade de participação até à presente data, tendo mantido o registo georreferenciado das mesmas. Além disso, a CMF produziu em 2008 um relatório que analisava as cerca de 160 participações recebidas até Junho desse ano, o que permitiu retirar algumas conclusões com relevância para o processo de revisão do PDM e sobre a própria dinâmica de envolvimento dos munícipes no procedimento.

Assim, a análise que se segue teve por base os dados relativos às participações registadas até finais de Janeiro de 2011, cuja localização permitiu analisar aspetos como a sua distribuição geográfica e relação com as classes de espaços do PDM em vigor. Por outro lado, com base no referido relatório, faz-se ainda referência ao teor das participações recebidas pela CMF neste período, assumindo como representativas do total as 160 participações analisadas previamente pelos serviços da autarquia.

Da análise efetuada, importa salientar em primeiro lugar que 2006 e 2007 foram os anos em que mais participações foram recebidas (cerca de 30% em cada ano) tendo decrescido para metade em 2008 e 2009 (13 e 15%). Após 4 anos de participação preventiva, 2010 ainda registou 8% das participações, valor que já não se verificou em 2011 dado ter-se iniciado o processo técnico de revisão do PDM.

No que respeita à distribuição geográfica, as participações recebidas em fase de audiência prévia incidem, sobretudo, nas freguesias dos extremos nascente e poente do concelho onde se verifica maior dinâmica construtiva – S. António, S. Martinho e S. Gonçalo. No entanto, em Santa Maria Maior e Monte, onde incidem 20% das participações, são aquelas onde as áreas afetadas a participações são superiores, à exceção de S. Gonçalo.

Gráfico 3 - Distribuição das participações recebidas no período de audiência prévia por freguesia⁵

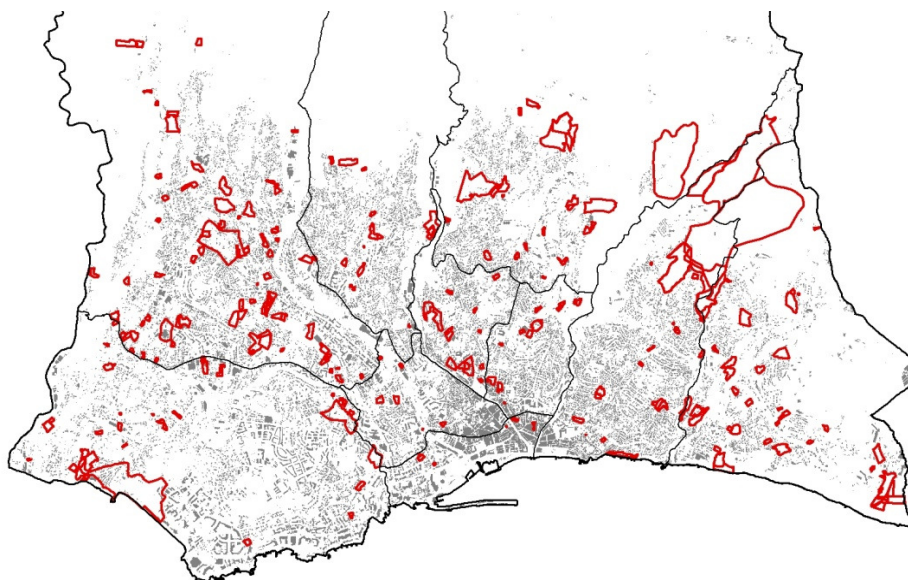


Fonte: GeoFunchal, CMF

Gráfico 4 - Distribuição das participações recebidas no período de audiência prévia por freguesia⁶

⁵ O número registado de participações por classe é superior ao número de registos atendendo a que há muitas participações que incidem em mais de uma classe de espaço

⁶ O número registado de participações por classe é superior ao número de registos atendendo a que há muitas participações que incidem em mais de uma classe de espaço

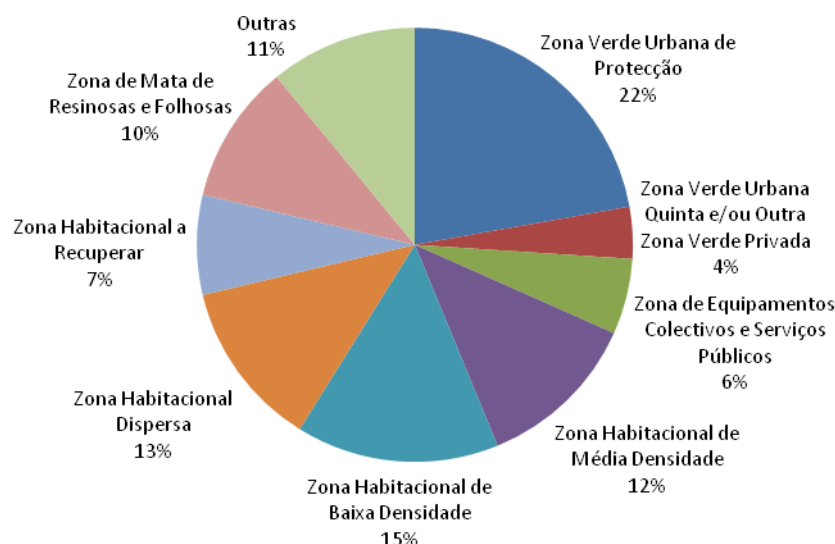


Fonte: GeoFunchal, CMF

Com base no trabalho de georreferenciação das participações desenvolvido pela CMF, também foi possível cruzar a sua localização com a matriz de classificação e qualificação do solo constante do PDM em vigor. Assim, verifica-se que a maioria das participações incidem sobre as classes de espaço onde os parâmetros urbanísticos são mais restritivos ou mesmo impeditivos de determinadas operações urbanísticas, nomeadamente nas Zonas Verdes de Proteção, nas Zonas Habitacionais de Média Densidade, de Baixa Densidade e Dispersas e, ainda nas Zonas de Mata de Folhosas e Resinosas. A estas classes, que haviam sido já identificadas no relatório de 2008 como espaços objeto de um maior número de participações, junta-se agora um aumento considerável de participações com incidência nas Zonas a Recuperar e nas Zonas de Equipamentos Coletivos e de Serviços Públicos. Dos dados de 2008 para 2011, nota-se igualmente um aumento significativo do n.º de classes de espaço abrangidas pelo processo participativo, o que está naturalmente associado ao aumento significativo do n.º de ocorrências neste período (de cerca de 65%) a que corresponde um alargamento do território coberto por sugestões, propostas, reclamações, etc.

Gráfico 5 - Distribuição das participações recebidas no período de audiência prévia por classes de espaço do PDM em vigor⁷

⁷ Idem



Fonte: GeoFunchal, CMF

Acresce referir, relativamente às classes mais “participadas”, o âmbito das participações, segundo a amostra constante do relatório produzido pela CMF. Com efeito, nas Zonas Verdes de Protecção, as participações solicitam capacidade construtiva, enquanto nas restantes é solicitado pelos munícipes a sua reclassificação de modo a garantir-lhes uma maior edificabilidade do que a atual, sendo de salientar a solicitação de transferência de terrenos integrados em Zona de Mata de Resinosas e Folhosas para Zona Industrial.

De acordo com a análise efetuada às 163 participações recebidas até 2008 pela CMF, o âmbito das mesmas recai eminentemente sobre a necessidade da reclassificação do solo (60%), alteração de usos admitidos e tipologias (20%) e alteração de parâmetros urbanísticos tais como índices construtivos (10%), área mínima do lote (3%) e volumetria (3%).

Sendo certo que dificilmente o atual processo de revisão do PDMF poderá, ou deverá, contemplar favoravelmente todas estas participações, tanto mais que na esmagadora maioria dos casos se traduzem em pretensões de aumento da capacidade construtiva, num período como o atual em que a forte retração do mercado imobiliário aconselha, pelo contrário, a maior prudência, não deixaremos, porém, de prestar a devida atenção a todas as participações que se revelem pertinentes, justas e em consonância com o modelo de desenvolvimento territorial do novo PDM.

7. SÍNTESE OPERATIVA

O concelho do Funchal, organizado administrativamente em dez freguesias, tem uma superfície aproximada de 80km², correspondendo a 10% da Ilha da Madeira. Com uma população atual que se estima da ordem dos 100,000 habitantes, concentra cerca de 40% da população total residente no Arquipélago da Madeira. A densidade média cifra-se nos 1250hab/km². Com uma área urbana que ascende a 40% da área total do concelho, poderemos concluir que a densidade da ocupação urbana se situa nos 3000 hab/km², valor que corresponde, tipicamente, aos valores encontrados em muitas cidades europeias de igual dimensão.

A breve análise do atual PDM, aprofundada nos volumes seguintes, em particular no volume respeitante ao sistema urbano, permite desde logo concluir que se trata de um documento com características próprias dos chamados PDM de primeira geração. A dimensão estratégica e estrutural parece esbater-se quando confrontada com a dimensão regulamentar, bastante detalhada, com uma classificação dos usos do solo exibindo uma elevada complexidade face ao elevado número de Classes de Espaços, decompostos em Zonas que, por sua vez, são também decompostas em Categorias. Embora o regulamento atual apresente algumas disposições morfológicas do tipo qualitativo, a grande incidência dos mecanismos de regulação é do tipo quantitativo, e pode ser encontrada nos numerosos e por vezes complexos índices urbanísticos que preenchem boa parte do articulado do regulamento.

Tendo-se registado, ao longo da vigência do atual PDM, uma intensa atividade de produção de planos de escala inferior, PU e PP, importará agora concertar e articular os diversos dispositivos regulamentares por forma a garantir a unidade, clareza e abrangência do novo PDM. Importa talvez salientar a este respeito que, no quadro de profundas alterações de natureza legislativa ocorridas nos últimos dez anos, e profundas alterações nas condições e circunstâncias de desenvolvimento social e económico do concelho (ver volume seguinte), o termo “revisão do PDM” talvez não seja o mais adequado, não tanto em termos formais obviamente, mas certamente em termos das opções estratégicas e mecanismos de regulação, dado que o novo Plano terá de ser, neste contexto de mudança, significativamente diferente do vigente.

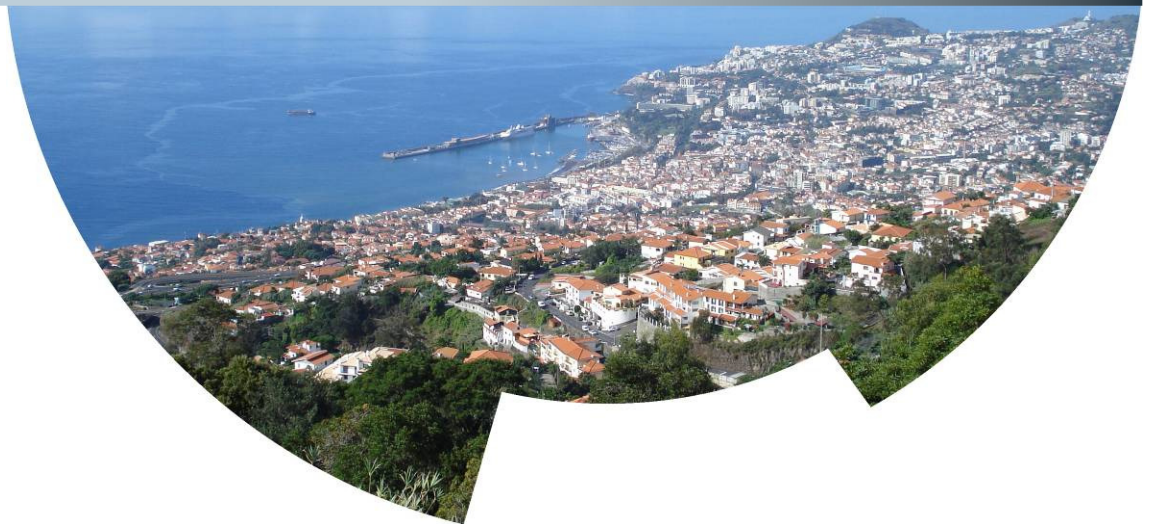
Por último, uma breve referência ao desafio colocado pelas desfavoráveis condições de partida – face aos atuais padrões de ocupação do solo urbano – colocadas pelas especificidades do suporte bio geofísico insular (desenvolvidas mais adiante em volume próprio). A preparação do novo PDM será certamente um espaço privilegiado para equacionar medidas de mitigação e adaptação aos riscos naturais decorrentes de uma orografia particularmente difícil e de um regime hidrológico complexo.



revisão

Plano
Director
Municipal

PDM:funcchal



Volume I - Enquadramento territorial e normativo
Fase 1 - Estudos de caracterização e diagnóstico
prospetivo da situação existente

Dezembro 2017



Plano
Director
Municipal

PDM:funcchal

revisão



Equipa técnica

Técnicos	Qualificação Profissional
Paulo Pinho Coordenador geral	Eng.º Civil / Doutorado em Planeamento Regional e Urbano
Rute Afonso Coordenadora executiva	Arquiteta / Mestre em Urbanística e Gestão do Território
António Figueiredo Coordenador sectorial: Socio-economia	Economista
Ana Barroco Coordenadora sectorial: Sistema Bio geofísico	Arq.ª Paisagista
Manuel Miranda Coordenador sectorial: Sistema Urbano	Eng.º Civil / Pós-graduado em Direito do Ordenamento, Urbanismo e Ambiente
Paula Ramos Coordenadora sectorial: Infraestruturas Urbanísticas	Eng.ª Civil / Mestre em Planeamento e Projeto do Ambiente Urbano
Carlos Pinto Lopes	Jurista
Sofia Antunes Avaliação Ambiental Estratégica	Eng.ª do Ambiente
Carla Melo	Gestão e Planeamento em Turismo / Mestre em Gestão de Informação
Isabel Leal	Economista
Daniel Miranda	Geógrafo / Mestrando em Planeamento e Projeto do Ambiente Urbano
Marta Couto	Geógrafa
Rui Figueiredo	Arq.º Paisagista
Vítor Oliveira	Arquiteto / Doutorado em Planeamento
Miguel Torres	Eng.º Civil / Mestre em Planeamento
Rúben Fernandes	Eng.º Civil / Mestre em Economia Regional
Susana Magalhães	Arquiteta
Susana Alves	Arquiteta
Joana Espírito Santo	Eng.ª do Território
João Espírito Santo	Eng.º Civil
Jorge Gonçalves	Eng.º Civil
António Costa	Eng.º Civil
Alcides Santos	Eng.º Eletrotécnico
Alfredo Ferreira	Designer

Fase 1- Estudos de caracterização e diagnóstico prospectivo da situação existente

Índice de Volumes

VOLUME I – ENQUADRAMENTO TERRITORIAL E NORMATIVO

VOLUME II – CONDIÇÕES SOCIAIS E ECONÓMICAS

VOLUME III – SISTEMA BIOGEOFÍSICO

VOLUME IV – SISTEMA URBANO

VOLUME V – SISTEMAS DE INFRAESTRUTURAS

VOLUME VI – DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO

Volume 1 – Enquadramento Territorial e Normativo

INDICE

1. INTRODUÇÃO	11
2. ENQUADRAMENTO TERRITORIAL	13
3. ENQUADRAMENTO NORMATIVO	17
3.1. O conceito de Plano Director Municipal	17
3.1.1. Evolução da figura do Plano Director Municipal.....	17
3.1.2. Enquadramento genérico da figura do Plano Director Municipal	19
3.1.3. Do objecto ao conteúdo dos Planos Directores Municipais	21
3.1.4. Do conteúdo material ao conteúdo documental dos Planos Directores Municipais	23
3.1.5. Dos sistemas de execução dos Planos Directores Municipais	24
3.2. Da revisão dos Planos Directores Municipais	25
3.2.1. Aspectos gerais.....	25
3.2.2. Tempo e pressupostos da revisão dos Planos Directores Municipais	26
3.2.3. Do procedimento de revisão dos Planos Directores Municipais	27
3.3. As relações entre o Plano Director Municipal e os restantes planos territoriais.....	28
3.4. Da necessidade de revisão do Plano Director Municipal do Funchal	31
3.4.3. Alguns diplomas nacionais que não foram adaptados à RAM.....	34
4. OPÇÕES URBANÍSTICAS E REGULAMENTARES DO PDM EM REVISÃO.....	37
4.1. Caracterização geral do Regulamento do PDM em vigor	37

4.2. Opções do regulamento urbanístico a ponderar	38
5. QUADRO ESTRATÉGICO DE REFERÊNCIA	41
5.1. Plano de Ordenamento do Território da Região Autónoma da Madeira	43
5.2. Planos sectoriais	50
5.2.1. Programa de Ordenamento Turístico	51
5.2.2. Plano Regional da Água da Madeira	68
5.2.3. Plano Estratégico de Resíduos	73
5.2.4. Plano da Política Energética	74
5.2.5. Plano Regional da Política do Ambiente	77
5.2. Planos especiais de ordenamento	82
5.3. PDM dos concelhos adjacentes.....	87
6. A PARTICIPAÇÃO PREVENTIVA	91
7. SÍNTESE OPERATIVA	95

ANEXOS – DESENHOS:

01 – Extrato do Plano de Ordenamento do Território da RAM (1/25.000)

02 – Instrumentos de Gestão Territorial em vigor (1/25.000)

Índice de Figuras

Figura 1 – Região Autónoma da Madeira.....	13
Figura 2 – Freguesias do concelho do Funchal.....	15
Figura 3 – Extracto do POTRAM	49
Figura 4 – Área de intervenção do Plano Sectorial do Madeira Tecnopolo.....	51
Figura 7 – Área de intervenção do POGIS	83
Figura 8 – Área de intervenção do POGRNPG e do POGMMCIF	86

Índice de Quadros

Quadro 1 – Instrumentos de Gestão Territorial com incidência no concelho	42
Quadro 2 – Matriz de ordenamento do POTRAM.....	44
Quadro 3 – Síntese das normas previstas no POT	54
Quadro 4 – Síntese dos programas e ações previstas no POT	58
Quadro 5 – Princípios Gerais e as Linhas de Orientação Estratégica do PRAM	70
Quadro 6 – Problemas e medidas identificadas no PRPA	78
Quadro 7 – Linhas de Orientação Estratégica	80
Quadro 8 – Objetivos específicos do POGIS.....	83
Quadro 9 – Objetivos específicos do POGMMC.....	84
Quadro 11 – Objetivos específicos do POGRNPG	85
Quadro 12 – Estrutura dos regulamentos dos PDM de Câmara de Lobos, Santa Cruz, Santana e Machico	87
Quadro 13 – Matriz de ordenamento dos PDM de Câmara de Lobos (CL), Santana (ST) e Santa Cruz (SC)	89

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Distribuição da população residente da RAM pelos concelhos (estimativa 2006) ..	14
Gráfico 2 – Distribuição da população do concelho do Funchal pelas freguesias (segundo Censos 2001)	16
Gráfico 3 - Distribuição das participações recebidas no período de audiência prévia por freguesia.....	92
Gráfico 4 - Distribuição das participações recebidas no período de audiência prévia por freguesia.....	92
Gráfico 5 - Distribuição das participações recebidas no período de audiência prévia por classes de espaço do PDM em vigor	93

1. INTRODUÇÃO

Os trabalhos de revisão do Plano Diretor Municipal do Funchal (PDMF) contemplam, numa primeira fase, os chamados *Estudos de Caracterização e Diagnóstico Prospetivo da Situação Existente*, que se apresentam em seis volumes, dos quais o presente constitui o primeiro volume que aborda, de forma detalhada e exaustiva, o chamado *Enquadramento Territorial e Normativo*.

Seguem-se mais quatro volumes (Vols. II a V) organizados, à semelhança deste, numa base temática e disciplinar, incluindo, nos respetivos capítulos finais, um balanço e uma síntese. O sexto e último volume, apresenta, ao estilo de um Sumário Executivo, o *Diagnóstico Prospetivo* global e transversal, feito com base nas sínteses contidas nos volumes temáticos anteriores.

Como se depreende, os trabalhos de revisão do PDMF terão de assentar numa leitura atenta de diversos aspetos, variáveis e fatores, uns de natureza endógena, compaginável com o âmbito e competências de um PDM, e outros de natureza exógena, claramente para além da esfera de atuação de um plano de base territorial. De entre os primeiros destacamos: a evolução passada e recente das dinâmicas territoriais concelhias; a análise crítica do desempenho do PDM em vigor; as alterações do quadro legal e regulamentar em que se processa a revisão do plano; a evolução das legítimas expectativas das populações relativamente à qualificação ambiental e paisagística do seu município e à evolução favorável da sua qualidade de vida, bem como às condições de exposição a riscos e a acidentes naturais; e, por último, as reais perspetivas de desenvolvimento social, económico e territorial que se desenham para os próximos 10 anos e que, como veremos ao longo deste diagnóstico, parecem contrastar em natureza e intensidade com as condições gerais ocorridas nas últimas duas décadas, marcadas por uma notável evolução favorável da Região Autónoma da Madeira e, muito em particular, da sua capital, a cidade/ município do Funchal.

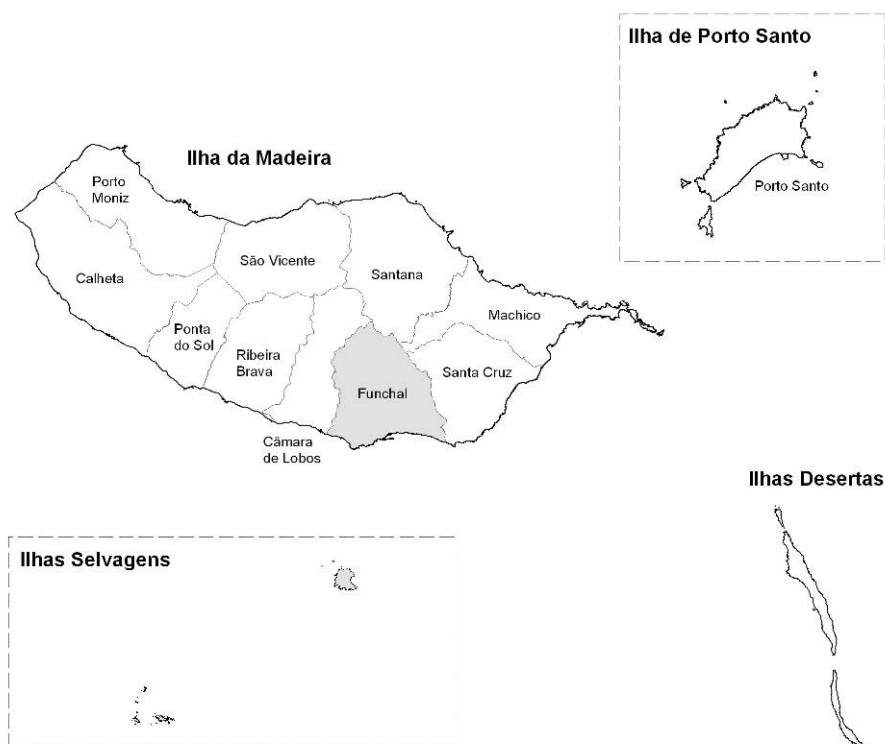
Neste primeiro volume começamos por apresentar o enquadramento territorial do concelho do Funchal e analisar, numa perspetiva histórica e atual, o quadro legal e regulamentar do Plano Diretor Municipal, no contexto dos sistemas de planeamento e ordenamento do território, nacional e regional. Seguidamente, o processo de revisão desta figura de plano é tratado de modo mais aprofundado, focando em particular, a necessidade de revisão do atual PDM do Funchal, e questionando algumas das suas opções urbanísticas e regulamentares.

Constitui ainda objeto deste primeiro volume a apresentação do quadro estratégico de referência, constituído pelo Plano Regional de Ordenamento do Território da Região Autónoma da Madeira, pelos Planos Sectoriais em vigor, pelos Planos Especiais de Ordenamento do Território e pelos Planos Diretores Municipais dos concelhos vizinhos. O volume fecha com a apresentação de uma síntese operativa ressaltando os aspetos que irão influenciar a fase seguinte dos trabalhos – a conceção do modelo de desenvolvimento espacial do concelho.

2. ENQUADRAMENTO TERRITORIAL

O concelho do Funchal, localizado na Região Autónoma da Madeira (RAM), é o município mais populoso da região onde se situa a respetiva capital, implantada na vertente sul da ilha da Madeira. O concelho do Funchal confina com os concelhos de Santa Cruz, a nascente, de Câmara de Lobos, a ocidente, com Santana, a norte, e ainda com Machico numa área muito reduzida.

Figura 1 – Região Autónoma da Madeira



Fonte: CAOP 2010

Com uma área de aproximadamente 78,9km² (de acordo com a Carta Administrativa Oficial de Portugal 2010) o território do município do Funchal corresponde a cerca de 10% da Ilha da Madeira, incluindo também o Arquipélago das Selvagens. Este é constituído por três ilhas – Selvagem Grande, Selvagem Pequena e Ilhéu de Fora, constituindo o extremo meridional do território de Portugal. Para além de corresponderem à primeira reserva natural de Portugal (1971) e de terem elevado interesse biológico, as Ilhas Selvagens assumem um papel muito

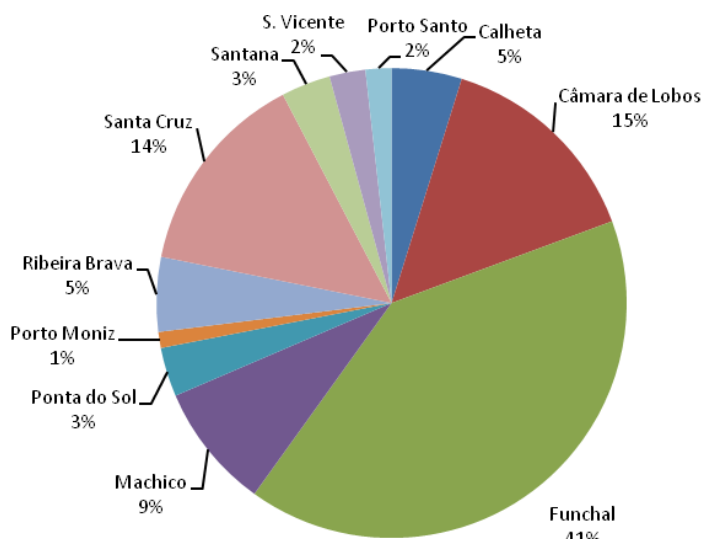
relevante do ponto de vista geoestratégico já que são responsáveis por uma extensão considerável da zona económica exclusiva do espaço marítimo português.

Em termos físicos, o concelho do Funchal apresenta uma orografia acidentada, aspeto comum a toda a ilha, sendo constituído por uma parte montanhosa, a norte, e pela cidade do Funchal, a sul, que ocupa o anfiteatro que se estende entre a serra e o mar e se desenvolve em toda a frente litoral até aos limites do concelho (Garajau a ocidente e Ribeira dos Socorridos a oriente).

A cidade do Funchal, cuja área ocupa cerca de 44% do território do município (considerando o perímetro urbano do PDM em vigor) constitui o núcleo principal da extensa faixa de ocupação urbana que se verifica no litoral sul da Ilha da Madeira e que se estende de forma mais intensa entre Câmara de Lobos e o extremo oriental da ilha.

Com uma população residente estimada (2006) de aproximadamente 100.000 habitantes, o concelho do Funchal concentra cerca de 40% da população da RAM, sendo de assinalar uma tendência de perda de população para os municípios Câmara de Lobos e Santa Cruz, os quais concentram cerca de 30% da população regional (entre 1991 e 2001, o Funchal viu reduzir em cerca de 10% a sua população residente).

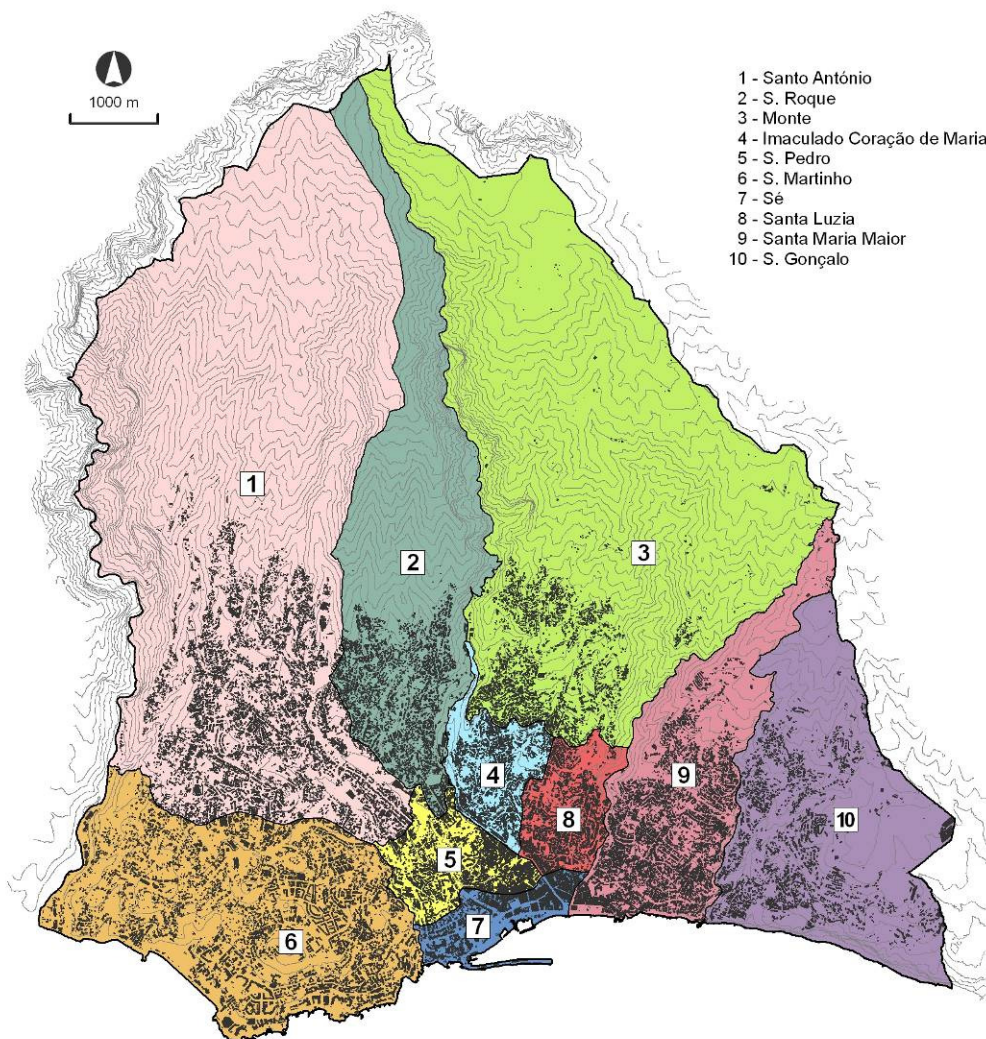
Gráfico 1 – Distribuição da população residente da RAM pelos concelhos (estimativa 2006)



Fonte: Direção Regional de Estatística

A divisão administrativa do concelho está atualmente organizada em 10 freguesias: Sé, S. Pedro, Imaculado Coração de Maria, Santa Luzia, Santa Maria Maior, S. Gonçalo, S. Roque, S. António, S. Martinho e Monte. A maioria das freguesias datam do século XVI, tendo a primeira a ser criada sido a da Sé e a mais recente a do Imaculado Coração de Maria (1954).

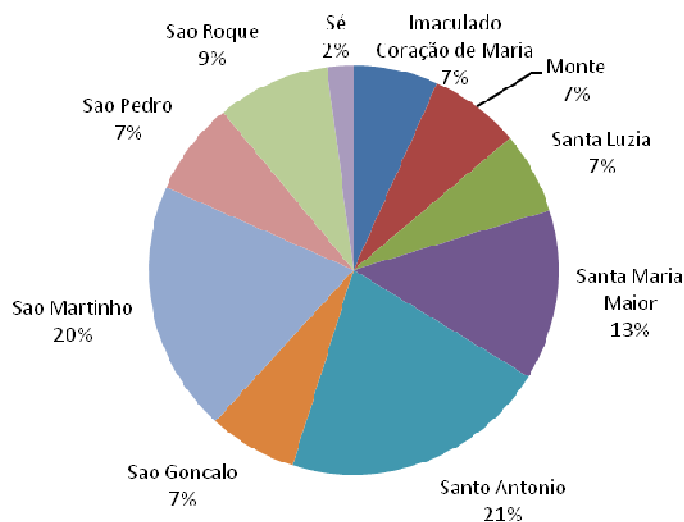
Figura 2 – Freguesias do concelho do Funchal



Fonte: CMF

A população residente do Funchal não se distribui de modo uniforme pelas freguesias que apresentam dimensões territoriais distintas: as menores localizam-se no centro da cidade (três delas têm um peso idêntico – S. Pedro, Imaculado Coração de Maria e Santa Luzia), as médias correspondem às zonas de expansão mais recente da cidade nos sentidos nascente e poente (S. Gonçalo e S. Martinho) e as maiores incluem as zonas mais altas do concelho consideradas solo rural.

Gráfico 2 – Distribuição da população do concelho do Funchal pelas freguesias (segundo Censos 2001)



Fonte: Direção Regional de Estatística

As Ilhas Selvagens, apesar de não terem sido consideradas no PDM em vigor, fazem parte da Freguesia da Sé de acordo com a Carta Administrativa Oficial de Portugal 2010 (Instituto Geográfico Português), dado que é reforçado pela referência constante do Plano de Ordenamento e Gestão das Ilhas Selvagens (veja-se artigo 1º da Resolução n.º 1292/2009, de 25 de Setembro).

Relativamente à inclusão no território concelhio das Ilhas Desertas e apesar de terem sido fornecidos pela CMF elementos que defendem a tutela administrativa destas ilhas pelo município, entendeu-se não as considerar como território deste concelho, não apenas pela sua incompatibilidade com a referida Carta Administrativa Oficial de Portugal, mas também pelas referências legais à integração destas ilhas no território do município de Santa Cruz (veja-se artigo 3º da Resolução n.º 607/2004, de 29 de Abril, que ratifica o PDM de Santa Cruz, e o preâmbulo do Decreto Legislativo Regional n.º 14/96/M, de 2 de Agosto, que eleva Santa Cruz à categoria de Cidade).

3. ENQUADRAMENTO NORMATIVO

3.1. O conceito de Plano Diretor Municipal

3.1.1. Evolução da figura do Plano Diretor Municipal

A figura dos *planos diretores municipais* (PDM) foi criada em Portugal em 1977, ainda que as suas traves mestras tenham vindo a ser desenvolvidas anos mais tarde pelo Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio. Nesta altura, o PDM era concebido como um instrumento de planeamento e de programação das realizações e investimentos municipais e como um meio de coordenação dos programas municipais com os projetos de incidência local dos departamentos da administração central e regional.

A importância jurídica desta primeira legislação sobre planos diretores municipais é um dado inquestionável e genericamente reconhecido por todos aqueles, práticos e teóricos, que lidam com as matérias do urbanismo. Muitos afirmaram até que o Decreto-Lei n.º 208/82 operou a maior transformação do conceito de plano urbanístico e que o processo de elaboração do PDM surge regulado minuciosamente, denunciando uma técnica legislativa surpreendente face aos exemplos anteriores, falando-se mesmo em verdadeira revolução no direito do planeamento urbanístico português, do ponto de vista jurídico.

Porém, a transladação destes planos do papel para a realidade urbana ficou muito quem do desejado, tendo esta importante novidade legislativa sido praticamente olvidada nos anos seguintes à entrada em vigor do diploma mencionado, muito por culpa de não serem obrigatórios. A título de exemplo, em 1990 apenas 3 dos 275 municípios do continente dispunham de planos diretores municipais.

No seguimento desta primeira vaga de PDM de 1ª geração, conforme são comumente apelidados, podemos afirmar que foi já no âmbito do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, que apareceu um segundo conjunto destes planos com um sucesso consideravelmente maior, apresentando como principal novidade de um PDM constituir uma obrigatoriedade para os municípios.

Sucintamente, a aprovação destes planos passou a ser condição obrigatória para aceder aos fundos estruturais europeus e para os mecanismos jurídicos de expropriação de solos por utilidade pública, e, para além disso, procedeu-se ainda à redução e simplificação do faseamento e conteúdo dos planos, que passaram a incidir nos aspetos físico-espaciais. O

resultado foi um nítido sucesso, pelo menos numérico, tendo em conta que até ao ano de 1999 tinham sido aprovados mais de 250 PDM.

Ainda assim, muitas das expectativas criadas em redor desta segunda vaga de planos diretores municipais saíram goradas. De forma não exaustiva, a gestão do território não se tornou mais clara e simples; o licenciamento urbanístico não se tornou mais expedito e célere; os planos não permitiram um controlo muito mais eficaz da urbanização; a gestão urbanística ficou sempre dependente da aprovação de outros planos; verificou-se uma reduzida programação dos instrumentos e financiamentos.

Relativamente às causas desse insucesso parcial, que devem servir como a base para os PDM de 2ª geração, podemos referir, em primeiro lugar, que a informação de base era escassa e desatualizada, sendo que os indicadores estatísticos eram pouco fiáveis e insuficientes. Para além disso, a cartografia estava desatualizada e encontrava-se a uma escala desadequada.

De outro prisma, muitas das equipas técnicas que integraram na altura nos projetos não possuíam a experiência e competências necessárias para a tarefa técnica em causa. Havia, também, um conhecimento limitado dos territórios e dos seus problemas, para além das carências técnicas muito significativas em algumas áreas disciplinares.

Por outro lado, pode também mencionar-se a reduzida sensibilidade dos autarcas para as questões do ordenamento do território, notando-se a ausência de uma cultura de planeamento e de uma visão prospetiva e estratégica para os municípios e uma reduzida compreensão do alcance dos instrumentos de ordenamento do território e dos mecanismos de gestão territorial.

A juntar a isto, era notória a reduzida capacidade técnica dos municípios, que não estavam dotados, suficientemente, de técnicos para acompanhar convenientemente a elaboração dos PDM, e os que existiam tinham uma reduzida experiência no planeamento e gestão do território.

Para além disso, havia também uma ausência de planos de âmbito supramunicipal, o que acabou por deixar o país coberto de um planeamento desordenado, tendo faltado, ainda, orientações precisas ao nível regional e sectorial.

Hoje reconhece-se também a existência de uma visão estática e normativa do planeamento àquela data, inexistindo uma perspetiva dinâmica e de programação, tendo-se reduzido os PDM a meros instrumentos de “zonamento” dos usos do solo e de regulamentação da capacidade edificatória.

Em adição a isso inexistia também uma política de solos eficaz e conseqüente, marcada pela rigidez do mercado fundiário e especulação imobiliária e pela ausência de uma política fiscal fundiária conseqüente, algo que ainda hoje é uma realidade.

Por fim, é de referir a existência de uma forte, sinuosa e complexa tutela sobre o território, existindo múltiplos intervenientes com visões parcelares do território, para além de procedimentos administrativos morosos e pouco transparentes.

A introdução do planeamento estratégico e o processo de revisão do PDM surge como uma oportunidade e uma necessidade de desenvolver metodologias de intervenção simultaneamente globalizantes e particulares para os municípios que neste momento desenvolvem PDM de 2ª geração (no âmbito dos processos de revisão de PDM). Os planos estratégicos constituem uma ferramenta adequada de análise prospetiva, capaz de ajudar a tomar decisões no presente e de conduzir com eficácia as mudanças de fundo e circunstanciais num dado território.

3.1.2. Enquadramento genérico da figura do Plano Diretor Municipal

A nova geração dos PDM está enquadrada pela Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU) ⁽¹⁾ e pela legislação que procedeu ao enquadramento dos instrumentos de planeamento territorial, nomeadamente o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) ⁽²⁾. Sendo que, no caso específico da Região Autónoma da Madeira, o Sistema Regional de Gestão Territorial (SRGT) ⁽³⁾, que procedeu à adaptação do RJIGT para a referida região, constituirá o regime jurídico base para a revisão dos instrumentos de gestão territorial que vigorem na Região da Madeira.

A LBOTU configura um sistema de gestão territorial tendo por base a articulação entre três escalas de intervenção: nacional, regional e municipal. Para a sua concretização, configuram-se quatro tipos de instrumentos de gestão territorial: (i) instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica, tais como o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e os Planos Regionais de Ordenamento do Território

¹ A LBOTU foi aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, tendo sido alterada por último pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto.

² O RJIGT foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, tendo sido alterado e republicado pela última vez pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro.

³ O SRGT foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8-A/2001/M, de 20 de Abril, tendo sido alterado posteriormente pelo Decreto Legislativo Regional n.º 43/2008/M, de 23 de Dezembro.

(PROT); (ii) instrumentos de política sectorial, que concretizam as políticas de desenvolvimento económico e social com incidência espacial (educação, saúde, ambiente, transportes, etc.); (iii) instrumentos de planeamento territorial, de natureza regulamentar, correspondendo às três figuras de planos municipais de ordenamento do território – Plano Diretor Municipal (PDM), Plano de Urbanização (PU) e Plano de Pormenor (PP); e (iv) instrumentos de natureza especial, constituindo um meio supletivo de intervenção do governo perante áreas territoriais com uma grande especificidade – casos dos Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas, Planos de Ordenamento de Albufeiras e Águas Públicas e os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC).

De acordo com a LBOTU, o PDM, *“com base na estratégia de desenvolvimento local, estabelece a estrutura espacial, a classificação básica do solo, bem como os parâmetros de ocupação, considerando a implantação dos equipamentos sociais, e desenvolve a qualificação do solo urbano e rural”* [cfr. alínea a) do n.º 2 do artigo 9.º da LBOTU].

Por conseguinte, a nova geração de PDM atribui um ênfase relevante à dimensão estratégica do processo de planeamento/ordenamento do território, uma vez que esta deve constituir uma vertente inicial e central de todo o plano, a partir do qual os estudos e diagnósticos sectoriais deverão ser elaborados.

Já na primeira geração dos PDM efetuavam-se, logo de início, as caracterizações sectoriais, seguidas de um diagnóstico e, só mais tarde, das propostas gerais e sectoriais. Porém, tratava-se, de certa forma, de uma evolução progressiva e firme, mas sem uma visão estratégica e dirigida para o que se pretendia alcançar.

De resto, de acordo com o RJGT e com o SRGT, o PDM deve constituir uma síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local e, ao mesmo tempo, integrar as opções estratégicas de desenvolvimento nacionais, regionais e sectoriais definidas para o território municipal. À semelhança dos PDM de primeira geração, o Plano Diretor Municipal é constituído pelo Regulamento, Planta de Ordenamento e Planta de Condicionantes, sendo ainda acompanhado por Estudos de Caracterização do território municipal, por um relatório fundamentando as soluções adotadas e por um programa contendo as disposições indicativas da execução das ações previstas pelo PDM, bem como os meios de financiamento das mesmas.

Este último aspeto é fundamental, na medida em que constitui uma melhor forma de promover uma mais eficiente gestão das ações a desenvolver pelas Câmaras Municipais durante o período de vigência do plano. Simultaneamente, torna-se essencial o cumprimento do artigo 102.º do SRGT, respeitante à elaboração de relatórios sobre o estado do ordenamento do território municipal (de dois em dois anos), o que possibilitará um melhor acompanhamento e balanço da execução do novo PDM.

Para fechar estas breves notas sobre o enquadramento da figura do PDM, por referência à Região Autónoma da Madeira, refira-se novamente que aos instrumentos de gestão territorial a implementar na referida região se aplica o SRGT. Isto é, este regime, em termos gerais,

procurou criar um regime que enquadrasse o sistema regional de gestão territorial e regulasse as matérias substantivas e procedimentais relevantes nesse estrito âmbito regional. Por essa razão, e em relação ao RJIGT, nada se acrescenta em sede de execução dos planos, de perequação ou de compensação, uma vez que não são matérias especificamente regionais, aplicando-se genericamente o referido regime nacional para essas matérias.

3.1.3. Do objeto ao conteúdo dos Planos Diretores Municipais

Os PDM integram-se na categoria dos planos municipais de ordenamento do território (PMOT), que são instrumentos de natureza regulamentar, e são aprovados pelos municípios (cfr. artigo 45.º, n.º 1, do SRGT). Os PMOT estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia da qualidade ambiental (cfr. artigo 45.º, n.º 2, do SRGT).

Desta forma, partilham dos objetivos dos PMOT, nos termos do artigo 46.º do SRGT, nomeadamente: (a) a tradução, no âmbito local, do quadro de desenvolvimento do território estabelecido nos instrumentos de natureza estratégica de âmbito nacional e regional; (b) a expressão territorial da estratégia de desenvolvimento local; (c) a articulação das políticas sectoriais com incidência local; (d) a base de uma gestão programada do território municipal; (e) a definição da estrutura ecológica municipal; (f) os princípios e as regras de garantia da qualidade ambiental e da preservação do património cultural; (g) os princípios e os critérios subjacentes a opções de localização de infraestruturas, equipamentos, serviços e funções; (h) os critérios de localização e distribuição das atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços; (i) os parâmetros de uso do solo; (j) outros indicadores relevantes para a elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial.

Como vimos, os PDM são um dos PMOT existentes no nosso ordenamento, comungando os seus traços e objetivos. Todavia, os PDM possuem obviamente características próprias, dispendo o artigo 63.º, n.º 1, do SRGT que estes planos estabelecem “a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, integra e articula as orientações estabelecidas pelos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e estabelece o modelo de organização espacial do território municipal”. Para além disso, nos termos do n.º 2 do artigo mencionado, estes planos são “um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais de ordenamento do território – nomeadamente dos planos de pormenor e de urbanização – e para o estabelecimento de programas de ação territorial, bem como para o

desenvolvimento das intervenções sectoriais da administração do Estado no território do município, em concretização do princípio da coordenação das respetivas estratégias de ordenamento territorial". E, por fim, estabelece-se no n.º 4 do artigo 63.º a obrigatoriedade destes planos, não ficando, assim, a respetiva elaboração nas mãos da discricionariedade da Administração Local, como aconteceu durante a década de 80.

O PDM estabelece o modelo de estrutura espacial do território municipal que constitui uma síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local prosseguida, devendo, por isso, integrar as opções de âmbito nacional e regional com incidência no território municipal. É no âmbito da definição do modelo que é importante atender aos instrumentos de gestão territorial em vigor, em especial ao PNPOT e ao POTRAM, bem como a outro tipo de planos, de carácter estratégico.

Este modelo assenta na classificação do solo em rural e urbano, consoante o destino básico dos terrenos, e desenvolve-se através da qualificação do mesmo, atendendo ao critério do uso dominante.

Assim, temos como solo rural os *(i)* espaços agrícolas ou florestais; os *(ii)* espaços de exploração mineira; os *(iii)* espaços afetos a atividades industriais ligadas à agricultura, floresta e exploração mineira; os *(iv)* espaços naturais; e os *(v)* espaços destinados a infraestruturas ou a outro tipo de ocupação humana que não impliquem a classificação como solo urbano.

Por outro lado, temos como solo urbano os *(i)* solos urbanizados; os *(ii)* solos cuja urbanização seja possível programar; e os *(iii)* solos afetos à estrutura ecológica necessária ao equilíbrio do sistema urbano.

Por estarmos no âmbito de um procedimento de revisão, é mais natural que ocorra uma reclassificação ou requalificação do solo, sendo a reclassificação do solo rural como urbano entendida como de carácter excecional fundamentando-se a mesma em transformações profundas da situação de referência tais como demográficas, sociais e económicas.

3.1.4. Do conteúdo material ao conteúdo documental dos Planos Diretores Municipais

Relativamente ao conteúdo material destes planos, tendo em conta que o PDM tem como objeto a definição de um modelo de organização municipal do território, o legislador fixa o que deve ser estabelecido por este, isto é, o conteúdo material do plano. Neste âmbito deve atender-se ao disposto no artigo 64.º do SRGT, sempre na perspetiva de uma revisão do PDM e não da elaboração, o que significa que em alguns casos aquilo que tem de ser efetuado é uma redefinição de critérios e o reajuste de estratégias desadequadas à realidade atual. Contudo, o importante é que os elementos enunciados neste preceito legal devem estar contemplados na versão revista do PDM. O legislador ao utilizar o termo “nomeadamente” deixa em aberto a possibilidade de serem estabelecidos no PDM outros aspetos compreendidos no objeto do plano que se considerem importantes.

De acordo com o artigo 64.º, n.º 1, do SRGT, o PDM define um modelo de organização municipal do território estabelecendo, nomeadamente: *(a)* a caracterização económica, social e biofísica, incluindo da estrutura fundiária da área de intervenção; *(b)* a definição e caracterização da área de intervenção, identificando as vias infraestruturas, equipamentos e sistemas que suportam o território municipal; *(c)* a identificação de uma estrutura ecológica municipal; *(d)* a definição dos objetivos de desenvolvimento estratégico a prosseguir e os critérios de sustentabilidade a adotar; *(e)* a definição de classes e categorias de espaços; *(f)* a identificação das áreas e a definição de estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento das atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços; *(g)* a definição de estratégias para o espaço rural; *(h)* a identificação e a delimitação dos perímetros urbanos; *(i)* as especificações regulamentares que sirvam de referência na elaboração e execução de planos de urbanização e de pormenor; *(j)* A definição de unidades operativas de planeamento e gestão; *(l)* a identificação de condicionantes; *(m)* as condições de atuação sobre áreas críticas, situações de emergência ou de exceção, bem como sobre áreas degradadas em geral; *(n)* as condições de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal; *(o)* os critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística; *(p)* a articulação com os demais instrumentos de gestão territorial aplicáveis; e *(q)* o prazo de vigência e as condições de revisão; *(r)* os critérios para a definição das áreas de cedência.

Quanto ao conteúdo documental dos PDM, embora estes planos possuam uma natureza regulamentar, o PDM não se reduz a um regulamento. Como instrumento de gestão territorial é fundamental que faça parte integrante do seu conteúdo peças desenhadas que representem o modelo de estrutura espacial do território municipal e que identifiquem as áreas cujo aproveitamento esteja limitado ou vedado, deste modo facilita-se a sua aplicação. Além da documentação que constitui parte integrante do PDM, este é acompanhado por um conjunto de documentos que justificam e fundamentam as opções inseridas no PDM e que são úteis na interpretação e aplicação do plano.

O RJIGT prevê que, para além dos documentos expressamente previstos no artigo 65.º, sejam fixados outros por despacho da Secretaria Regional do Equipamento Social (SRES). Na sequência desta previsão legal foi publicado o Despacho n.º 35/2009, de 2 Outubro, que estabelece o conteúdo documental dos demais elementos que acompanham o PDM na RAM.

Temos assim, por um lado, os documentos que constituem o PDM: *(a)* Regulamento; *(b)* Planta de Ordenamento; e *(c)* Planta de condicionantes.

Por outro, temos os documentos que acompanham o PDM: *(a)* Relatório que explicita os objetivos estratégicos do plano e a respetiva fundamentação técnica; *(b)* Programa de execução, com disposições indicativas sobre a execução de intervenções municipais; *(c)* Pode ainda conter peças escritas e desenhadas que suportem as operações de transformação fundiária previstas, para a sua totalidade ou parte da área a ele afeta, nomeadamente para efeitos de registo predial; *(d)* Planta de enquadramento regional; *(e)* Extrato da planta de zonamento do POTRAM, com a delimitação da área de intervenção; *(f)* Planta de enquadramento com a delimitação da área de intervenção dos demais instrumentos de gestão territorial em vigor; *(g)* Planta da situação existente, com a ocupação do solo, à data da elaboração do plano; *(h)* Planta com a indicação da localização das licenças ou autorizações de operações urbanísticas emitidas, bem como das informações prévias favoráveis em vigor; *(i)* Carta da estrutura ecológica municipal; *(j)* Participações recebidas em sede de discussão pública e respetivo relatório de ponderação; *(l)* Ficha de dados estatísticos, segundo modelo a disponibilizar pela SRES; *(m)* Ficha de controlo de instrução de pedido de depósito, segundo modelo a disponibilizar pela SRES.

3.1.5. Dos sistemas de execução dos Planos Diretores Municipais

O PDM para além de conter as regras relativas à ocupação dos solos também estabelece as bases de gestão do território, isto é, o modo da sua concretização. Resulta do próprio regime jurídico que disciplina o PDM a necessidade daquele prever os mecanismos para a sua execução. Neste sentido, o artigo 67.º do SRGT ao definir o conteúdo material daquele, inclui também a questão da execução e realização efetiva do plano ao preceituar que o PDM deve definir: *(a)* as unidades operativas de planeamento e gestão para efeitos da programação da execução do plano; *(b)* a programação da execução das opções de ordenamento estabelecidas; *(c)* os critérios da perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística a concretizar nos instrumentos de planeamento previstos nas unidades operativas de planeamento e gestão.

Conforme se alertou inicialmente, esta é uma das matérias que o SRGT não regula, aplicando-se, por isso, as normas do RJIGT. Assim, o PDM pode ser executado através de um sistema de um sistema de (a) compensação; (b) cooperação; ou (c) imposição administrativa (cfr. artigos 118.º a 127.º do RJIGT).

Relativamente ao sistema de compensação, a iniciativa de execução pertence aos particulares, que ficam obrigados a prestar ao município a devida compensação. A adoção deste sistema implica que o PDM defina: (i) as regras relativas à compensação a prestar ao Município; (ii) os critérios para os particulares procederem à perequação dos benefícios e encargos entre todos os proprietários e titulares de direitos inerentes à propriedade abrangidos na unidade de execução.

No caso do sistema de cooperação, a iniciativa da execução e respetiva programação cabe ao município com a colaboração dos particulares interessados, devendo notar-se, por um lado, a sua cada vez maior relevância seja em termos legislativos como fácticos, e, por outro, os ganhos de democraticidade neste tipo de execução do planeamento.

Por fim, no âmbito do sistema de imposição administrativa, a iniciativa da execução é municipal, que atua diretamente ou mediante concessão de urbanização.

3.2. Da revisão dos Planos Diretores Municipais

3.2.1. Aspetos gerais

Os planos territoriais que produzem efeitos jurídicos diretos e imediatos em relação aos particulares são um instrumento de programação e de coordenação de decisões administrativas individuais com incidência na ocupação do solo, bem como um fator de previsibilidade das decisões administrativas de gestão urbanística, constituindo igualmente um importante instrumento de segurança para os particulares, mormente para os titulares de direitos reais que incidem sobre os solos por eles abrangidos.

Para que isto possa ser obtido, é necessário que os planos detenham uma “certa estabilidade”, traduzida numa duração mínima de vigência, sem modificações do regime jurídico traçado para os solos. Neste sentido, o artigo 25.º, n.º 2, da LBOTU, e o artigo 77.º, n.º 1, do SRGT, estabelecem que a alteração dos planos só pode ser efetuada 3 (três) anos após a sua entrada em vigor.

Ainda assim, a permanência e a mudança deve compatibilizar-se de acordo com a natureza normativa do plano e ao serviço da sua funcionalidade. Ora, a *mutabilidade* constitui um dado congénito ao próprio plano, em razão da alteração dos pressupostos de facto ou de direito que estiveram na base da sua adoção. Ou seja, para os planos manterem a sua funcionalidade e para se manterem eficazes, não podem ser instrumentos *imutáveis*, à parte da realidade, tendo de, quando necessário, adaptar-se à dinâmica da atividade urbanística. Logo, a *alterabilidade* do plano é um elemento que lhe é natural, tendo em conta que o plano tem uma dimensão realizadora, ligada necessariamente a elementos *espaciais e temporais*.

A ideia de mudança dos planos está consagrada expressamente nos artigos 74.º a 84.º do SRGT, numa secção com a epígrafe “*dinâmica*”. Trata-se da faculdade de os órgãos administrativos dotados de competência planificatória *alterarem, retificarem, reverem ou suspenderem* os planos, com base na avaliação que fizerem da sua execução e da sua adequação às mudanças históricas das conceções e da realidade urbanísticas» e da evolução das «perspetivas de desenvolvimento económico e social que estiveram subjacentes ao plano e que fundamentaram a sua adoção.

Interessa-nos, em especial, a possibilidade de revisão de um plano municipal de ordenamento do território, como, por exemplo, de PDM.

A este respeito, importa começar por ter presente que a *revisão* de determinado PDM distingue-se da sua simples *alteração* – de forma direta ou por via da aprovação de um plano de urbanização ou de pormenor – por implicar a reconsideração e reapreciação global, com carácter estrutural ou essencial, das opções estratégicas do plano, dos princípios e objetivos do modelo territorial definido ou dos regimes de salvaguarda e valorização dos recursos e valores territoriais (cfr. artigo 74.º, n.º 3, do SRGT).

3.2.2. Tempo e pressupostos da revisão dos Planos Diretores Municipais

Relativamente ao tempo de revisão dos PDM, de acordo com o artigo 82.º, n.º 2, do SRGT, a revisão dos PMOT, que tenha por pressuposto a “*da necessidade de adequação à evolução, a médio e longo prazos, das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que determinaram a respetiva elaboração, tendo em conta os relatórios de avaliação da execução dos mesmos*”, só pode ocorrer decorridos 3 anos sobre a sua entrada em vigor.

Já nos termos do n.º 3 do artigo 82.º do SRGT, os PDM são obrigatoriamente revistos decorrido que seja o prazo de 10 anos após a sua entrada em vigor ou após a sua última revisão.

Podemos assim distinguir, no âmbito da revisão dos PDM uma revisão ordinária, que tem lugar decorridos 10 anos após a sua entrada em vigor ou após a sua última revisão; e uma revisão extraordinária, que se verifica antes do decurso deste prazo, uma vez verificados os pressupostos definidos na lei.

No que respeita aos pressupostos justificativos da revisão de um PDM, o artigo 82.º do SRGT indica os seguintes: (i) a necessidade de adequação à evolução, a médio e longo prazo, das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que determinaram a respetiva elaboração, tendo em conta os relatórios de avaliação da execução dos mesmos; e a (ii) suspensão do plano e a necessidade da sua adequação à prossecução dos interesses públicos que a determinaram [alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 82 do SRGT].

Na definição do primeiro pressuposto, o legislador recorreu a “conceitos imprecisos-tipo”, pelo que o órgão administrativo competente goza de um amplo poder discricionário na verificação da existência das razões justificativas da revisão do PMOT. Quanto ao segundo, significa o mesmo que, na perspetiva do legislador, a suspensão do PMOT é sempre seguida de revisão do mesmo. Porém, muitas vezes, a decisão de revisão do plano antecede a suspensão do mesmo, pelo que, nessas situações, é aquela que funciona como pressuposto desta e não o inverso.

3.2.3. Do procedimento de revisão dos Planos Diretores Municipais

Note-se que, segundo o artigo 78.º, n.º 1, do SRGT a revisão dos planos diretores municipais deve seguir, com as devidas adaptações, o procedimento estabelecido para elaboração e aprovação de um novo plano.

Esse procedimento tem início com a aprovação pela câmara municipal de uma deliberação de elaboração do plano, a publicar no Jornal Oficial e a divulgar em, pelo menos um jornal diário regional e na respetiva página da Internet (cfr. artigo 50.º, n.º 1, do SRGT). Nessa sequência, impõe-se observar diversos trâmites, agrupados pelas seguintes fases obrigatórias: (i) abertura — no momento da publicação do anúncio referente à deliberação de elaboração do plano — de um *período inicial de participação dos interessados*, com uma duração mínima de 15 dias, para a formulação de sugestões e para a apresentação de questões a considerar no âmbito do procedimento de elaboração do plano (cfr. artigo 55.º, n.º 2, do SRGT); (ii) *elaboração da proposta de plano* pela câmara municipal, em articulação com o *acompanhamento da elaboração do plano*, assegurado por uma comissão de acompanhamento, e a *concertação* das entidades que, no decurso dos trabalhos da comissão de acompanhamento, formulem objeções às soluções definidas para o futuro plano (cfr. artigos 52.º e 53.º do SRGT); (iii)

avaliação ambiental do plano, nos termos do Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de Junho (cfr. artigo 50.º, n.º 4, do SRGT); *(iv) discussão pública*, cuja abertura deve ser anunciada com a antecedência mínima de 5 dias, por um período que não pode ser inferior a 30 dias (cfr. artigo 20.º do SRGT); *(v) conclusão do projeto de versão final do plano e respetivo envio para parecer da Secretaria Regional competente* (cfr. artigo 56.º do SRGT); *(vi) aprovação pela assembleia municipal*, mediante proposta apresentada pela câmara municipal (cfr. artigo 57.º, n.º 1, do SRGT); *(vii) ratificação pelo Governo Regional*, nos termos do artigo 58.º do RJIGT (na eventualidade de o plano diretor municipal aprovado revelar incompatibilidades com plano sectorial ou plano regional de ordenamento do território); e *(ix) publicação e depósito do plano* (cfr. artigos 59.º, n.º 2, e 104.º a 107.º do SRGT).

A lei não prevê nenhum prazo máximo para a conclusão dos procedimentos de elaboração e de revisão dos planos municipais de ordenamento do território. Na verdade, cabe à câmara municipal, na respetiva deliberação de elaboração do plano, antecipar as formalidades e diligências necessárias ao efeito e, nessa conformidade, estabelecer um prazo adequado para a conclusão da elaboração do plano (cfr. artigo 50.º, n.º 1, *in fine*, do SRGT).

Atendendo à prática registada nesta matéria, pode dizer-se, contudo, que é frequente a fixação, para a elaboração de planos diretores municipais, de um prazo médio igual ou superior a 3 anos. A prática igualmente indicia, porém, que esse prazo tende a ser incumprido, sobretudo, nos municípios com maior dimensão (territorial e populacional) e/ou maiores índices de desenvolvimento económico-social.

3.3. As relações entre o Plano Diretor Municipal e os restantes planos territoriais

As relações entre o PDM e os planos territoriais de âmbito regional são disciplinadas, fundamentalmente, pelo princípio da hierarquia, que aparece, ainda assim, de forma flexível, comandando as relações entre os diferentes tipos de plano com força vinculativa diferente. Isto é, ou se apresenta enquanto relação hierárquica rigorosa, impondo-se que o plano hierarquicamente inferior tem de consagrar disposições conformes ao plano superior (“relação de conformidade”); ou se apresenta enquanto relação hierárquica menos exigente, em que se impõe, apenas, que o plano hierarquicamente inferior respeite as diretrizes do plano superior, determinando que o plano inferior não contenha disposições contrárias ou incompatíveis com o plano hierarquicamente superior (“relação de compatibilidade”).

Em primeiro lugar, cumpre mencionar a relação existente o PDM e o PROT. No âmbito desta relação existe uma relação hierárquica menos exigente, ou seja, a relação existente entre o

PDM e os PROT é uma relação de compatibilidade. Numa palavra, o PDM tem de definir a política municipal de gestão territorial de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo PROT (cfr. artigo 11.º, n.º 2.º, do SRGT).

Refira-se que, em termos de planos territoriais regionais, na RAM vigora o Plano para o Ordenamento do Território da Madeira, que foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/95/M, de 24 de Junho de 1995, que foi já alvo de algumas alterações. Interessa-nos referir que na revisão do PDM do Funchal deve atender-se às *(i)* opções estratégicas; *(ii)* normas orientadoras, *(iii)* modelo territorial, estabelecido pelo POTRAM. Ora, serão incompatíveis com este plano as disposições do PDM que admitam a ocupação, uso e transformação do solo não consentânea com as indicações do POTRAM nas áreas integradas na estrutura metropolitana de proteção e valorização ambiental, incluindo a rede ecológica e as áreas a estabilizar.

A relação entre o PDM e os planos sectoriais do ordenamento do território (PSOT), por sua vez, depende do conteúdo de cada PSOT. Os PSOT com incidência espacial no concelho vinculam as entidades públicas competentes para a elaboração e aprovação do PDM, devendo ser assegurada a compatibilidade entre os dois instrumentos (cfr. artigo 10.º, n.º 3, da LBOTU e artigo 11.º, n.º 3, do SRGT).

Em suma, para os PSOT que se limitem a fixar cenários de desenvolvimento vigora uma relação hierárquica menos exigente. Já para os PSOT com um elevado grau de concretização vigora uma relação hierárquica rigorosa, ainda que, nos termos do artigo 58.º do SRGT, se permita a ratificação pelo Governo Regional do PDM desconforme com as disposições de Planos Sectoriais, tendo como efeito a derrogação das normas desses planos que se afigurem incompatíveis com as opções municipais.

Desta forma, a revisão do PDMF deverá, no âmbito do quadro explicitado, ter em conta, entre outros, o Plano Estratégico de Resíduos da RAM, o Plano Regional da Política de Ambiente, o Plano de Ordenamento Turístico, o Plano da Política Energética da RAM e o Plano Regional da Água da Região Autónoma da Madeira.

Passando agora para os planos especiais do ordenamento do território (PEOT), temos que existe uma relação hierárquica rigorosa entre estes e os PDM, impondo-se uma obrigação de conformidade entre as normas do PDM e os PEOT. Nas palavras da lei, os PEOT prevalecem sobre o PDM (cfr. artigo 11.º, n.º 4.º, do SRGT).

Em termos de PEOT, refira-se que na Região Autónoma da Madeira existem quatro POOC em fase de elaboração, nomeadamente o Plano de Ordenamento da Orla Costeira Funchal – Ponta de S. Lourenço; o Plano de Ordenamento da Orla Costeira Câmara de Lobos – Ponta do Pargo; Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Costa Norte; e o Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Ilha do Porto Santo.

Em primeiro lugar, tendo em conta o conceito de PDM, podemos dizer que enquanto este plano é um instrumento de carácter geral de ordenamento do território do município, de certo modo, tem o carácter de diretivas de ordenamento, já os planos de urbanização (PU) e os

planos de pormenor (PP) são instrumentos de execução, especificam, quando necessário, a forma como serão atingidos os objetivos definidos no PDM.

Estes planos podem ser elaborados simultaneamente, planos de nível diferente para a mesma área, uma vez que os objetivos do PDM podem ser concretizados nos PU e nos PP, mas por outro lado, os planos municipais de nível inferior permitem alguns acertos, propostas de ações de monitorização e pormenorização do PDM.

As relações entre os vários tipos de PMOT são claramente comandadas pelo princípio da hierarquia. Assim, o PDM tem uma superioridade hierárquica em relação ao plano de urbanização e ao plano de pormenor e o plano de urbanização uma superioridade hierárquica em face do plano de pormenor. Ainda assim, tal hierarquia não é obrigatoriamente sequencial, uma vez que cada plano opera a um nível específico de problemas.

Isto resulta de diversas normas do SRGT. Desta forma, o PDM *“estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas”* (cfr. artigo 63.º, n.º 1), *“é um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais de ordenamento do território”* (cfr. artigo 63.º, n.º 2), estabelece, entre o mais, *“a especificação qualitativa e quantitativa dos índices, indicadores e parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento, a estabelecer em plano de urbanização e plano de pormenor, bem como os de natureza supletiva aplicáveis na ausência destes”,* e contém *“a definição de unidades operativas de planeamento e gestão, para efeitos de programação da execução do plano, estabelecendo para cada uma das mesmas os respetivos objetivos, bem como os termos de referência para a necessária elaboração de planos de urbanização e de pormenor”* [cfr. artigo 64.º, n.º 1, alíneas i) e j)].

Quanto ao grau de vinculação da relação hierárquica entre PMOT, podemos afirmar que nas relações entre o PDM e os planos de urbanização e os planos de pormenor o princípio da hierarquia deve ser pautado ou pelo princípio da compatibilidade ou pelo princípio da conformidade, em função do carácter mais genérico ou mais concreto das disposições do PDM. Já no que toca à relação hierárquica entre o plano de urbanização e o plano de pormenor, dado o carácter mais concreto, denso e especificado do plano de urbanização, deverá a mesma ser pautada pelo princípio da conformidade. De qualquer modo, o carácter mais ou menos dúctil ou mais ou menos rigoroso da relação hierárquica entre as várias espécies de planos municipais dependerá da estrutura concreta das normas-planos colocadas em confronto.

Mencione-se, por último, que o princípio da hierarquia tem ainda de ser temperado com o objetivo de introduzir alguma flexibilidade no sistema de planeamento, sendo possível, nos termos do SRGT, em determinadas situações aprovar um plano de urbanização que contenha disposições incompatíveis com as normas do PDM, revogando ou alterando as disposições deste, e, bem assim, aprovar um plano de pormenor que encerre disposições incompatíveis com o PDM ou desconformes com um plano de urbanização, revogando ou alterando as disposições deste.

3.4. Da necessidade de revisão do Plano Director Municipal do Funchal

O PDMF foi ratificado pela Resolução do Conselho do Governo n.º 887/97, de 10 de Julho, tendo sido publicados os seus elementos fundamentais, Regulamento e Plantas de Ordenamento no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira n.º 151, da II Série, de 8 de Agosto de 1997 ⁽⁴⁾.

Durante a sua execução, é de referir a suspensão temporária a que o PDMF foi submetido pela Resolução do Conselho de Governo Regional n.º 250/2004, de 5 de Março, que caducou em 5 de Março de 2007.

A referida suspensão abrangeu uma zona de encosta compreendida entre o Caminho de Santo António, à Cota 200 e o Caminho do Pilar, de forma a permitir a construção de habitação económica, situação que o regulamento do PDM não permitia, pelo facto de os terrenos estarem classificados como Zonas Verdes Urbanas - Quintas e/ou outras zonas verdes privadas ou Zonas Habitacionais de Média Densidade.

Posteriormente, em 2005, foram decretadas Medidas Preventivas para dois locais da área abrangida pelo PDMF, nomeadamente: (i) área a afetar aos estudos relativos à construção da ligação entre a via rápida (Cruz de Carvalho) e o porto do Funchal, operada pelo Decreto Regulamentar n.º 4/2005/M, de 11 de Março; e (ii) área a abranger pelo Plano de Pormenor da Penha de França - Caminho dos Saltos, determinada por Resolução do Conselho de Governo Regional n.º 2/2005.

Em 2006, foram decretadas mais Medidas Preventivas na área do PDMF, desta vez para área a abranger pelo Plano de Urbanização D. João Norte – Resolução do Conselho de Governo Regional n.º 1/2006, de 4 de Maio.

Já em 2007, a Resolução do Conselho de Governo Regional n.º 1/2007, de 10 de Janeiro de 2007, procedeu à ratificação da suspensão parcial do PDMF – nomeadamente, de alguns artigos e alíneas e de um conjunto de áreas qualificadas como espaços urbanos; ao mesmo tempo, foram também estabelecidas para essas áreas medidas preventivas e por um prazo de dois anos, tendo ficado sujeitas a parecer vinculativo da Secretaria Regional dos Equipamentos e Transportes um conjunto de operações urbanísticas e ações de transformação do solo.

⁴ A ratificação foi realizada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 69/90, alterado posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 211/92, e adaptado à Região Autónoma da Madeira, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 19/90/M, de 23 de Julho.

A Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 2/2007, de 22 de Outubro de 2007, ratificou a alteração em Regime Simplificado do PDM para incorporação da alteração do Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira, dela resultando a revogação de dois artigos do regulamento do PDM, na alteração de um, sobre edificabilidade, e no aditamento de outros dois, estes relativos a empreendimentos turísticos.

Em virtude da necessidade de construção de um Centro de Apoio de Deficiência Motora, a Resolução do Conselho de Governo Regional n.º 1/2008, de 7 de Outubro, suspendeu parcialmente o PDM numa área destinada à construção desse mesmo centro, atendendo à incompatibilidade dos parâmetros urbanísticos do PDM e o programa do centro.

No mesmo ano foi também efetuada uma alteração por adaptação do PDM aos Planos de Pormenor e de Urbanização entretanto aprovados, através da Deliberação n.º 3282/2008, de 12 de Dezembro, que republicou o regulamento e planta de ordenamento do PDM com as várias alterações que lhe foram sendo sucessivamente introduzidas.

Este regulamento remeteu o regime das áreas abrangidas pelos cinco planos de urbanização e três planos de pormenor para o regime definido nos respetivos regulamentos.

Por este efeito, as regras aplicáveis no concelho do Funchal em termos de instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal passaram a resultar do somatório das normas regulamentares definidas no PDM, nos PU e PP em vigor.

Pela Resolução do Conselho de Governo Regional n.º 1/2009, o PDMF foi parcialmente suspenso de modo a permitir a construção de um equipamento coletivo - Centro Cívico de São Roque - numa zona habitacional de baixa densidade.

No seguimento da entrada em vigor do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, e face à necessidade de previsão de um enquadramento global do ordenamento do território na RAM e à semelhança do que se encontrava consagrado para o restante território nacional, o RJIGT foi adaptado à Região pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8-A/2001/M, de 20 de Abril, tendo então sido introduzidos os ajustamentos, de natureza predominantemente orgânica e formal, considerados imprescindíveis à gestão territorial daquele território.

Porém, tal adaptação não permitiu alcançar a simplificação e a eficiência procedimentais que a Região exigia na elaboração, alteração e revisão dos instrumentos de gestão territorial – sobretudo, no âmbito municipal –, essenciais à evolução económico-social e ambiental, bem como determinantes de uma efetiva dinâmica de gestão do território.

Para além disto, e em virtude dos ajustamentos que foram sendo feitos ao RJIGT a nível nacional, nomeadamente pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, a RAM, procurando ultrapassar tais insuficiências e atualizar a legislação relativa à gestão territorial, procedeu à aprovação do Decreto Legislativo Regional n.º 43/2008/M, de 23 de Dezembro,

que desenvolveu as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o sistema regional de gestão territorial da RAM.

Perante este quadro evolutivo traçado tornou-se clara a necessidade de proceder à revisão dos Planos Municipais de Ordenamento do Território em vigor na Região, em especial dos Planos Diretores Municipais.

Esta necessidade de revisão dos PDM justificou-se, por um lado, pela *(i)* necessidade de adequação à evolução, a médio e longo prazos, das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que determinaram a respetiva elaboração, tendo em conta os relatórios de avaliação da execução dos mesmos; e, por outro, no caso concreto, *(ii)* em virtude das situações de suspensão do PDMF reclamarem pela respetiva adequação à prossecução dos interesses públicos que as determinaram.

O quadro geral que determina a necessidade geral de revisão do PDMF foi fortemente influenciado pelas sucessivas suspensões que a respetiva execução foi sofrendo, pelas alterações introduzidas no seu regulamento e ainda, pelas alterações entretanto ocorridas no quadro legal que lhe está na base, sobretudo pela aprovação do regime jurídico que define o sistema de gestão territorial da RAM, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 43/2008/M, de 23 de Dezembro.

Os ditames de uma revisão de um PDM não são idênticos àqueles que pressupõem a respetiva elaboração. A estratégia de desenvolvimento local que é visada por um PDM em fase de revisão resulta dos ajustamentos que se mostram necessários fazer e que sejam decorrentes da avaliação do período que medeia entre a data de aprovação do PDM e aquela em que é determinada a sua revisão.

É tendo por suporte o quadro do histórico da execução do PDM que o respetivo processo de execução se há-de desenvolver, procurando sanar as disfunções de planeamento entretanto surgidas e as manifestas desadequações evidenciadas pelo tempo, a par de se preconizar uma visão estratégica prospetiva do território municipal.

E esta realidade é tanto mais verdade porque na área abrangida pelo PDMF foram entretanto aprovados Planos de Urbanização e de Planos de Pormenor, que o processo de revisão do PDM deve ter em conta, procurando harmonizar a disciplina que está vertida nesses planos municipais de ordenamento do território.

3.4.3. Alguns diplomas nacionais que não foram adaptados à RAM

O RJIGT, aprovado como *supra* mencionado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, previu, no respetivo artigo 155.º, que os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo a utilizar nos instrumentos de gestão territorial sejam estabelecidos por decreto regulamentar.

De igual modo, previu também que seriam definidos por decreto regulamentar a cartografia a utilizar nos instrumentos de gestão territorial e na representação de quaisquer condicionantes, e os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de utilização dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis em todo o território nacional.

Essa determinação foi cumprida após a atual redação que foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro, ao Decreto-Lei n.º 380/99.

Nesse contexto foram aprovados três decretos regulamentares de importância significativa: o Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio, que estabelece os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo a utilizar nos instrumentos de gestão territorial; o Decreto Regulamentar n.º 10/2009, de 29 de Maio, que fixa a cartografia a utilizar nos instrumentos de gestão territorial, bem como na representação de quaisquer condicionantes; e o Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de Maio, que estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de utilização dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis em todo o território nacional.

De igual modo, o Decreto Legislativo Regional n.º 43/2008/M, de 23 de Dezembro, que define o SRGT da Região Autónoma da Madeira, estatui no seu artigo 110.º que serão objeto de regulamentação e a aprovar por regulamento, os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de atividade dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis a todos o território regional, e a aprovar por portaria a fixação da simbologia a utilizar nos elementos cartográficos dos instrumentos de gestão territorial e os parâmetros mínimos para o dimensionamento das áreas de utilização coletiva, das infraestruturas viárias e dos equipamentos previstos nos planos municipais de ordenamento do território.

Não se conhecendo o cumprimento do disposto naquele artigo 110.º do Decreto Legislativo Regional n.º 43/2008/M, de 23 de Dezembro, formamos a opinião que, nestes casos tem pleno cabimento a aplicação da norma constante do n.º 2 artigo 228.º da Constituição da República Portuguesa que determina que na falta de legislação regional própria sobre matéria não

reservada aos órgãos de soberania, aplicam-se nas regiões autónomas as normas legais em vigor.

Esta situação faz apelar à aplicação dos referidos decretos regulamentares até que seja aprovada legislação regional específica sobre esta matéria, com exceção do que se refere à portaria que há-de fixar a simbologia a utilizar nos elementos cartográficos dos instrumentos de gestão territorial e os parâmetros mínimos para o dimensionamento das áreas de utilização coletiva, das infraestruturas viárias e dos equipamentos previstos nos planos municipais de ordenamento do território.

E o especificado no objeto da referida portaria faz existir um vazio legal que reclama que sejam equacionadas por uma forma eficaz de o suprir.

De igual modo, na ausência de adaptação à região do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, aplica-se o disposto no Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro que consagra o referido regime.

4. OPÇÕES URBANÍSTICAS E REGULAMENTARES DO PDM EM REVISÃO

4.1. Caracterização geral do Regulamento do PDM em vigor

Tendo por base as versões original e republicada do PDM em vigor (respetivamente no Suplemento do Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, 2ª Série, nº 151 de 8 de Agosto de 1997, e no Diário da República, 2ª Série, nº 240 de 12 de Dezembro de 2008) iremos, ao longo desta secção, apresentar de modo sucinto, alguns aspetos da estrutura e do conteúdo do Regulamento do PDM em vigor, salientando, na secção seguinte, um conjunto de opções e de aspetos de técnica urbanística que, em nosso entender, deverão, posteriormente, merecer uma reflexão aprofundada.

O Regulamento do atual PDMF organiza-se em cinco Títulos (e Anexos), a saber (entre parênteses apresenta-se o número de artigos constante da versão original publicada em 1997):

- Título I – Disposições Gerais (6 artigos)
- Título II – Servidões Administrativas e Restrições de Utilidade Pública (2 artigos)
- Título III – Uso Dominante do Solo (96 artigos)
- Título IV – Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (2 artigos)
- Título V – Disposições Finais e Transitórias (4 artigos)

O Título III sobre o Uso Dominante do Solo, concentrando a grande maioria do articulado, estrutura-se em 6 capítulos, a saber:

- Capítulo I – Espaços Urbanos (com 13 secções, algumas subdivididas em subsecções)
- Capítulo II – Espaços Agroflorestais (com 2 secções)
- Capítulo III – Espaços Naturais e de Proteção Ambiental
- Capítulo IV – Espaços destinados à Indústria Extrativa
- Capítulo V – Espaços Canais

Na versão mais recente de 2008, republicada em Diário da República, foram acrescentados 2 artigos (15º A; 77º A) e suspensos 8 artigos (26º; 35º; 44º; 45º; 46º; 47º; 48º; 49º, os dois primeiros respeitantes à obrigatoriedade de elaboração de Plano de Pormenor e os restantes respeitantes às Zonas Turísticas, classificadas em 3 categorias de alta, de média e de baixa densidade), para além da suspensão pontual de alguns números e alíneas, dispersos pelo regulamento.

A Planta de Condicionantes (ver art.º 7.º) inclui 14 tipos de servidões administrativas e restrições de utilidade pública.

A Planta de Ordenamento, desenhada às escalas 1:10000 e 1:5000, apresenta 5 grandes Classes de Espaços, correspondentes aos respetivos 5 capítulos do Título III. No entanto, para efeitos de aplicação do Plano, estas 5 classes de espaços foram divididas em Zonas e estas em Categorias. Os Espaços Urbanos compreendem 13 Zonas com diversas Categorias, os Espaços Agroflorestais, também designados por Zonas Agroflorestais compreendem 2 Categorias. Os Espaços Naturais e de Proteção Ambiental compreendem 6 tipos de Zonas com diversas Categorias. Finalmente os Espaços Destinados à Indústria Extrativa e os Espaços Canais não se apresentam subdivididos em quaisquer Zonas ou Categorias.

Embora o articulado referente aos Espaços Urbanos contenha disposições regulamentares incidindo sobre aspetos morfológicos das construções e respetivas implantações, os principais mecanismos de controlo e planeamento traduzem-se na fixação de índices urbanísticos quantificados (máximos ou mínimos) a respeitar, por tipo de Zona e/ou Categoria.

Finalmente, diversas disposições do regulamento determinam ou incentivam a elaboração de Planos de Urbanização ou de Planos de Pormenor, em particular sobre as 16 Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG (s)) previstas. Na verdade a realização e aprovação de um número significativo destes tipos de planos de ordem inferior, como efetivamente veio a acontecer durante a vigência do PDM, bem como a introdução de outras alterações (de carácter pontual), terá estado na origem da necessidade de republicação do PDM em 2008, onze anos após a sua aprovação e entrada em vigor (em Agosto de 1997).

4.2. Opções do regulamento urbanístico a ponderar

Reconhecendo que muitas das opções de técnica urbanística seguidas no atual PDM correspondem às práticas dominantes que caracterizaram a chamada 1ª geração de PDM(s) em Portugal, importa ter em atenção alguns traços da evolução daquelas práticas, com os quais nos identificamos, e que passamos a expor para ponderação em fase posterior da elaboração da revisão do PDMF.

Em primeiro lugar, parece ganhar consenso a crítica ao detalhe excessivo, e à complexidade e extensão, aparentemente desnecessários, da generalidade dos primeiros regulamentos dos PDM(s) em Portugal. A este respeito o PDMF não parece ser exceção. Em alguns aspetos, o detalhe nele contido mais se assemelha a um Plano de Urbanização do que a um PDM que se pretende, na essência, estratégico e estrutural. Com efeito, parece excessivo, à primeira vista, o número total de classes de Espaços, Zonas e Categorias e, por vezes, demasiado detalhada a sua regulamentação.

Por outro lado, a manifesta ênfase na utilização de índices urbanísticos quantificados, deverá ser contrabalançada por disposições tipo-morfológicas, uma tendência, aliás, que tem vindo a ganhar terreno nas experiências mais recentes e mais bem conseguidas de revisão de PDM(s) em Portugal e na prática urbanística de outros países da UE.

Durante a vigência do PDMF foram elaborados, aprovados e encontram-se em vigor numerosos Planos de Urbanização e Planos de Pormenor que denotam, desde logo, uma prática urbanística municipal, ativa e intensa, que nos apraz registar, e que não é vulgar em Portugal. No entanto, para efeitos de revisão do Plano, tal prática coloca, desde logo, um desafio interessante e que se deverá traduzir na concertação e articulação cuidada de todas estas intervenções, mais ou menos pontuais, com os restantes territórios que não foram objeto de estudos e planos mais detalhados.

Para além da necessária revisão e reajustamento dos atuais perímetros urbanos, tarefa sempre mais sensível e delicada que se espera da revisão de um PDM, as características de desenvolvimento urbano da cidade e do município do Funchal, associadas às especificidades e dificuldades colocadas pelo seu suporte bio geofísico, com elevadas pendentes e um regime hidrológico complexo, a que estão associados inerentes riscos naturais que importa equacionar, controlar e minimizar as suas consequências mais gravosas, colocam um notável desafio à conceção do modelo de desenvolvimento espacial concelhio em que deverá assentar a Planta de Ordenamento final.

A este respeito, a natureza daquele desafio é claramente distinta nas zonas histórica e consolidada da cidade do Funchal, implantada a cotas mais baixas, e nas zonas altas do concelho, com ocupação urbana mais dispersa, por vezes linearizada, sobre territórios orograficamente difíceis que colocam enormes problemas à dotação de infraestruturas urbanísticas, à constituição de tecidos urbanos coesos e funcionais, e à adoção de soluções eficazes e eficientes de qualificação ambiental, paisagística e urbanística.

5. QUADRO ESTRATÉGICO DE REFERÊNCIA

Neste capítulo apresenta-se o quadro das estratégias de referência para a revisão do PDM do Funchal contidas nos vários planos, programas e políticas regionais pertinentes para o enquadramento das orientações estratégicas que servirão de base para o desenvolvimento da proposta de modelo de ordenamento do território concelhio.

Em primeiro lugar, e ainda que com uma influência limitada no âmbito da revisão do PDMF, importa mencionar o documento que enquadra a política de desenvolvimento da RAM – o Plano de Desenvolvimento Económico e Social atualmente em vigor e que incide no período temporal de 2007 a 2013. O PDES assume como prioridades estratégicas: a inovação, empreendedorismo e sociedade do conhecimento; o desenvolvimento sustentável na sua Dimensão Ambiental; o potencial humano e a coesão social; a cultura e património; e a coesão territorial e o desenvolvimento equilibrado da região. Por outro lado, são definidas quatro prioridades temáticas: o turismo; a agricultura e o desenvolvimento rural, a pesca, a indústria, o comércio e os serviços; as infraestruturas públicas e equipamentos coletivos; e, por fim, a governação regional e sub-regional.

Das medidas preconizadas no PDES, assumem maior relevância as relacionadas com o desenvolvimento sustentável (que integra, entre outras, orientações no sentido da proteção da qualidade paisagística, evitando a proliferação de focos de dissonância paisagística), com a política da habitação (no contexto da coesão social), com a cultura e património (salvaguarda e valorização), com a coesão territorial e desenvolvimento equilibrado (donde emergem orientações relativas ao ordenamento territorial, à qualificação urbana e à minimização dos riscos de natureza geológica), com o turismo e, por fim, com as infraestruturas públicas e equipamentos coletivos.

Atendendo à sua natureza estratégica, embora de âmbito nacional, refere-se o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, que estabelece as grandes opções com relevância na elaboração dos demais IGT, constituindo o quadro normativo de referência para a elaboração dos IGT da responsabilidade da RAM (nomeadamente PROT e PDM). Do PNPOT salientam-se as opções estratégicas territoriais para a RAM que constam do respetivo relatório e que se consideram mais relevantes no âmbito da revisão do PDMF:

- Promover o desenvolvimento sustentável na região, conciliando a promoção do bem-estar social e económico com a proteção e o aproveitamento racional dos valores e recursos naturais endógenos que sustentam a qualidade de vida e o progresso das populações;

- Valorizar a cultura e o património;
- Aumentar a coesão territorial da região, propiciando condições de equidade económica, social e territorial de acesso aos bens, serviços e equipamentos;
- Consolidação de um cluster centrado na investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação;
- Apostar no turismo, na cadeia alimentar, nos recursos naturais e culturais tradicionais e nas tecnologias de informação e comunicação, encarados numa perspetiva integrada como sectores estratégicos;
- Promover a diversificação do tecido económico e empresarial da região.

Os instrumentos de gestão territorial de âmbito regional, sectorial e de natureza especial, com incidência no concelho do Funchal encontram-se descritos na tabela seguinte, seguindo-se uma breve análise mais pormenorizada dos elementos mais relevantes para o estabelecimento do quadro estratégico de referência, sem prejuízo de se apresentarem pormenorizadamente algumas orientações destes instrumentos nas caracterizações sectoriais que se desenvolvem nos volumes seguintes.

Quadro 1 – Instrumentos de Gestão Territorial com incidência no concelho

Designação	Natureza	Diploma Regulador
Plano de Ordenamento do Território da Região Autónoma da Madeira (POTRAM)	Plano Regional de Ordenamento do Território	Decreto Legislativo Regional n.º 12/95/M, de 24 de Junho alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 9/97/M, de 18 de Julho
Plano Regional da Água da Região da Madeira (PRAM)	Plano Sectorial	Decreto Legislativo Regional n.º 38/2008/M, de 20 de Agosto
Plano Estratégico de Resíduos da RAM (PERRAM)	Plano Sectorial	Despacho Conjunto 1/99, de 13 de Julho
Plano de Política Energética da Região Autónoma da Madeira (PPERAM)	Plano Sectorial	Resolução do Conselho do Governo n.º 1468/2002, de 11 de Dezembro
Plano Regional da Política de Ambiente (PRPA)	Plano Sectorial	Resolução n.º 809/2000, de 8 de Junho
Plano de Ordenamento e Gestão do Maciço Montanhoso Central da Ilha da Madeira	Plano Especial de Ordenamento do Território	Resolução n.º 1411/2009, de 19 de Novembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 13/2009, de 27 de Novembro
Plano de Ordenamento e Gestão da Reserva Natural Parcial do Garajau	Plano Especial de Ordenamento do Território	Resolução n.º 882/2010, de 12 de Agosto
Plano de Ordenamento e Gestão das Ilhas Selvagens	Plano Especial de Ordenamento do Território	Resolução n.º 1292/2009, de 25 de Setembro

Relativamente aos Planos Especiais de Ordenamento do Território aplicáveis ao território concelhio, é apresentada uma breve referência à área abrangida pelos mesmos e aos respetivos objetivos, sendo que a descrição dos respetivos regimes de proteção é apresentada no volume relativo ao sistema biofísico.

5.1. Plano de Ordenamento do Território da Região Autónoma da Madeira

O Plano de Ordenamento do Território da Região Autónoma da Madeira (POTRAM), aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/95/M, de 24 de Junho, e posteriormente alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 9/97/M, de 18 de Julho, estabelece a política de ordenamento do território para a região. Por forma a responder à necessidade de controlar os efeitos do desenvolvimento económico e social na transformação do território, o POTRAM veio estabelecer orientações relativas ao uso e ocupação do solo, à defesa e proteção do ambiente e património histórico, à distribuição da população e à estrutura da rede urbana. Nesta perspetiva, o POTRAM visa:

- A prossecução de um crescimento populacional equilibrado, de forma a superar inconvenientes resultantes do êxodo rural;
- A melhoria dos níveis de educação e de formação profissional e a sua adaptação ao mercado de trabalho;
- A organização da rede urbana por forma a assegurar a diminuição das assimetrias;
- A valorização dos recursos naturais, com respeito absoluto pela paisagem humanizada, característica do território;
- A salvaguarda do património natural, histórico e cultural, bem como de atividades tradicionais;
- O apoio à modernização de sectores económicos de base artesanal situados em zonas rurais, visando o fortalecimento e melhoria da eficiência da base produtiva regional;
- A definição de zonas ordenadas de localização industrial, com adequado sistema de incentivos ao seu desenvolvimento, visando criar uma base industrial de exportação;
- A criação de condições inovadoras em matéria de equipamentos e de animação que permitam diferenciar o produto turístico da Região e aumentar-lhe a competitividade.

A estratégia subjacente aos objetivos acima enumerados consubstancia-se num modelo de ordenamento do território assente em três componentes fundamentais: i) zonamento do solo, estabelecido em função do uso dominante; ii) hierarquização da rede urbana; iii) localização das grandes infraestruturas e dos espaços canais.

Tratando-se de um plano anterior à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei 48/98, de 11 de Agosto, que veio conferir um cariz essencialmente estratégico aos PROT), foi elaborado enquanto instrumento programático e normativo, definidor de critérios e opções de uso e ocupação do solo, tal como preconizava, à data, o Decreto-Lei 176-A/88, de 18 de Maio.

Assim, o modelo de ordenamento do POTRAM assenta na classificação do solo em 4 classes de espaço distintas: espaços de produção de solo urbano, espaços agroflorestais, espaços naturais e de proteção ambiental e espaços-canais.

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese da estrutura de classificação do solo e principais disposições regulamentares no âmbito da revisão do PDMF.

Quadro 2 – Matriz de ordenamento do POTRAM

Espaços de produção de solo urbano	
Áreas urbanas e terrenos destinados ou afetos à ocupação urbana, possuindo ou podendo vir a possuir elevado nível de infraestruturização e densidade populacional. Os aglomerados urbanos são hierarquizados em 4 níveis: centros urbanos, centros suburbanos, centros concelhios, e centros locais.	Zonas urbanas consolidadas
	Zonas de expansão urbana
	Zonas urbanas a preservar
	Zonas turísticas
	Zonas industriais
	Zonas de grandes infraestruturas
Espaços agroflorestais	
Áreas com características adequadas à agricultura ou à pecuária e aquelas onde predomina a floresta de produção.	Zonas regadas
	Zonas com potencialidades agrícolas
	Zonas florestais
	Zonas residenciais em meio rural
Espaços naturais e de proteção ambiental	
Áreas determinantes para a estabilidade e perenidade dos sistemas naturais e a qualidade do ambiente em geral, sendo proibidos usos que diminuam ou destruam as suas funções e potencialidades.	Zonas naturais de uso interdito
	Zonas naturais de uso fortemente condicionado
	Zonas naturais de uso muito condicionado
	Zonas naturais de uso condicionado
	Zonas de paisagem humanizada a proteger
	Zonas naturais a regenerar
Espaços-canais	
Corredores e eixos espaciais destinados à implantação preferencial das grandes infraestruturas de transporte de interesse regional, incluindo vias de comunicação, redes de alta tensão, grandes adutoras e levadas, “pipe-lines”, exutores submarinos e os cabos de telecomunicações intercontinentais. Remete regulação para diploma específico.	

A cidade do Funchal integra os espaços de produção de solo urbano existente (cerca de 40% do território municipal), sendo o único centro urbano classificado como tal na hierarquia definida pelo POTRAM. Sendo a cidade maioritariamente classificada como área consolidada, o POTRAM confere o estatuto de predominantemente habitacional, não dispondo de outras normas específicas associadas a estes espaços a não ser as orientações que decorrem da classificação enquanto espaços de produção de solo urbano:

- A manutenção, quando viável, de memórias da paisagem agroflorestal preexistente e, onde existam, dos sistemas de rega por levadas e tanques;
- A adoção de soluções urbanísticas e arquitetónicas integradas na paisagem e nas tradições culturais locais;
- O respeito pelos percursos e veredas de peões, bem como, sempre que possível, pelos terraços ou poios;
- A recuperação da camada de solo arável.

O espaço de produção de solo urbano existente não coincide com o perímetro urbano delimitado pelo PDM em vigor já que este engloba áreas integradas em espaços naturais e agroflorestais definidos pelo POTRAM, designadamente nos limites nascente e poente da cidade. Por outro lado, parte das “zonas altas” apresentam uma situação inversa, ou seja, o perímetro urbano do PDM ficou aquém do limite do solo urbano considerado no POTRAM.

A cidade merece, ainda, do POTRAM a classificação enquanto núcleo urbano a preservar o que se deve à presença do seu centro histórico. O regime destas zonas envolve a regulação da intervenção nos edifícios existentes e o condicionamento da construção de novos edifícios bem como da alteração de usos (normas a desenvolver em sede de PMOT).

Ainda dentro da referida tipologia de espaços, refere-se o único espaço de expansão urbana previsto no concelho, que corresponde à zona da Quinta do Pomar/Lombo da Quinta. De acordo com o POTRAM, este tipo de espaços destina-se a todas as funções e usos inerentes à vida urbana, nomeadamente infraestruturas, equipamentos e estruturas verdes, não se verificando outras normas específicas associadas a estes espaços.

Ainda no contexto dos espaços de produção de solo urbano, faz-se referência à presença de espaços turísticos e industriais existentes, não estando previstas quaisquer áreas de expansão para os mesmos.

A área turística corresponde à frente litoral entre o Porto do Funchal e a Praia dos Namorados. À luz do POTRAM, trata-se de áreas predominantemente ocupadas por empreendimentos turísticos existentes ou aprovados e por áreas aptas à implantação desses empreendimentos, para as quais são definidas algumas orientações qualitativas de carácter geral para os novos empreendimentos (relativas a ambiente, recreio, conforto, segurança, etc.) bem como uma

orientação funcional global para estas áreas que tem subjacente um conceito de heterogeneidade de funções.

No que se refere às áreas destinadas a atividades industriais e serviços próprios que apresentam elevado nível de infraestruturização, o POTRAM classifica duas zonas localizadas nos extremos nascente e poente do concelho. O regime destas zonas inclui exigências ao nível da qualidade ambiental e paisagística.

As zonas de grandes infraestruturas do POTRAM são representadas através de simbologia na planta de ordenamento. Trata-se de áreas afetas a portos comerciais, de pesca e de recreio, aeroportos, instalações militares, estação de tratamento de águas residuais, estação de tratamento de resíduos sólidos, barragens, centrais hidroelétricas, parques eólicos e centrais de combustível fóssil, não sendo objeto de normas específicas no âmbito do POTRAM. No concelho do Funchal são definidas as seguintes infraestruturas e equipamentos: porto comercial (Funchal e Socorridos), porto de recreio, turismo e golfe.

Os espaços agroflorestais previstos no POTRAM têm um peso reduzido no território concelhio. O regime nestes espaços envolve a proibição dos usos que diminuam ou destruam as potencialidades dos solos neles integrados, devendo ser preservados os maciços de vegetação natural; acresce que a implantação de estufas deve ser precedida de estudo de enquadramento paisagístico. Por outro lado, aponta-se para a promoção da fixação das populações associada a incentivos à agricultura e silvicultura desde que balizada por pressupostos de proteção e recuperação dos solos.

Os espaços agroflorestais correspondem a um conjunto de espaços localizados fundamentalmente em torno da zona urbana, não sendo possível aferir através da planta de ordenamento se se tratam de zonas regadas, zonas com potencialidades agrícolas ou zonas florestais. De qualquer modo, as estas 3 classes de espaços são aplicáveis as seguintes disposições:

- Zonas regadas – onde se privilegia a agricultura com adequada restrição de usos não agrícolas;
- Zonas com potencialidades agrícolas - áreas com boas características físicas e químicas para a prática da agricultura não incluídas nas anteriores e que, quando abandonadas as práticas agrícolas, podem ser objeto de florestação, desde que aprovada pelas instâncias competentes; admite-se a reabilitação de habitações existentes e a construção para habitação desde que se comprove a inexistência de alternativa ou para quando as instalações se destinem a valorização das produções locais ou apresentem manifesto interesse público.
- Zonas florestais - áreas destinadas a exploração de espécies florestais não incluídas nas zonas anteriores cuja utilização não pode afetar ou comprometer a defesa dos solos contra os riscos de erosão, a preservação do regime hidrológico do território e a garantia futura das potencialidades paisagísticas e económicas; admitindo-se a

edificação exclusivamente para suporte à exploração agroflorestal e ao turismo, bem como serviços de apoio à circulação nos eixos viários regionais.

Dentro dos espaços agroflorestais, destacam-se seis zonas residenciais em meio rural localizadas na periferia da cidade (3 Paus, Casas, Palheiro, Curral das Romeiras, Carreiras, etc.). Para estes espaços, o POTRAM estabelece alguns critérios para a sua definição em sede de PDM (densidade igual ou superior a 10hab/ha e bons acessos através da rede viária municipal ou regional) e as seguintes regras:

- Admite-se a construção de novas habitações isoladas, unifamiliares ou geminadas bem como a instalação de atividades comerciais, artesanais e turísticas relacionadas com a valorização do meio rural e, ainda, a instalação de áreas desportivas ou de lazer, de acordo com a dimensão do agregado populacional local que visa servir;
- A capacidade edificatória depende da presença de arruamento público no limite da parcela, não podendo, cumulativamente, ser excedidos 200m² de área bruta de construção, nem ocupada mais de 50% da área da parcela; além disso, impõe-se uma altura máxima de 10 m a qualquer das fachadas dos edifícios.

Nem todos estes espaços, que constituem núcleos edificados, integram total ou parcialmente o perímetro urbano do PDM em vigor (é o caso de Carreiras de Cima e Carreiras de baixo).

Os espaços naturais a que correspondem, aproximadamente 44% da área do concelho, têm, de acordo com o POTRAM, o seguinte regime geral:

- O turismo, lazer e recreio são admitidos se a sua localização e dimensões forem adequadas às características essenciais daqueles espaços e o respetivo desenvolvimento se processar através de integração paisagística na geografia local;
- É incentivada a manutenção da atividade agrícola tradicional;
- São interditas as atividades de exploração de inertes, com exceção das zonas naturais a regenerar desde que se demonstre não existirem impactes negativos muito significativos ou, caso existam, a possibilidade da sua minimização;
- É interdito o regime livre de pastoreio de gado ovino, caprino e bovino, bem como a deposição de resíduos ou materiais;

Na área do município, não se verificam as duas classes dos espaços naturais com maior estatuto de proteção (as de uso interdito e as de uso fortemente condicionado, exclusivamente destinadas à conservação da natureza e, excecionalmente, ao recreio e lazer).

A zona mais alta do concelho (acima da cota 1400) pertence à categoria dos espaços de uso muito condicionado, a que correspondem as áreas com valor ecológico, vulnerabilidade à pressão humana ou reduzida capacidade de regeneração, nas quais se admitem atividades de

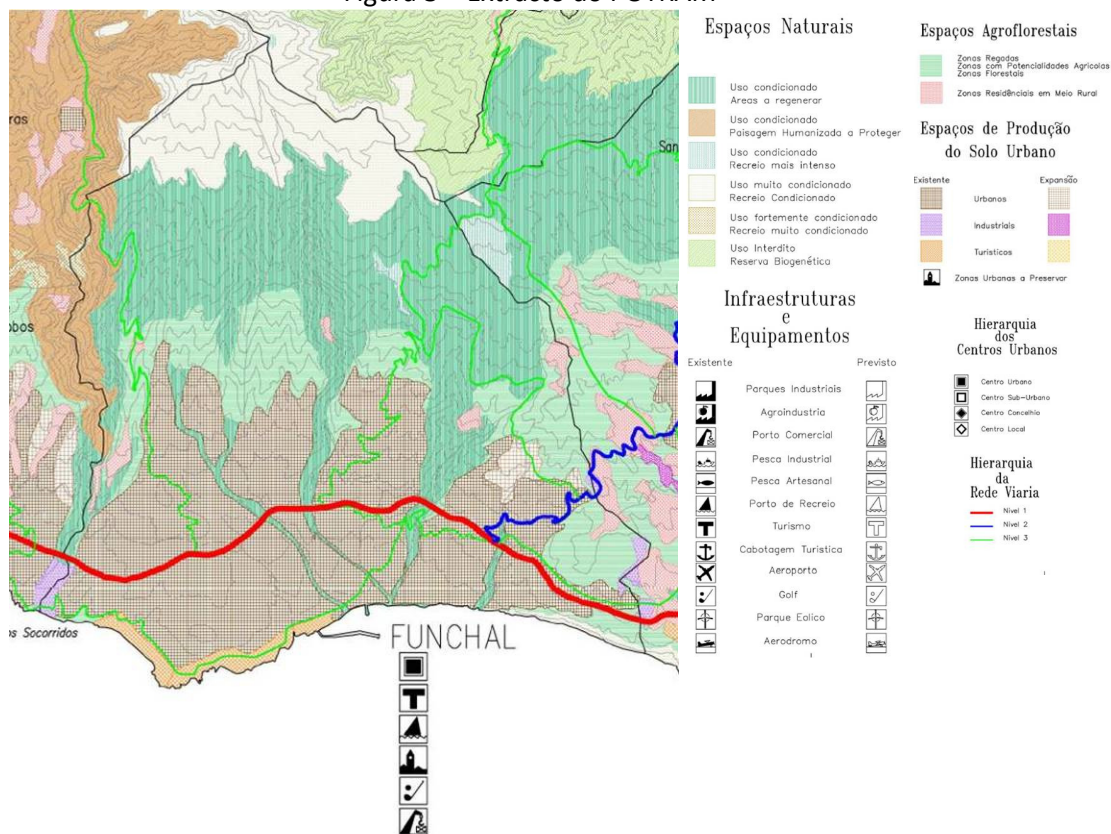
conservação da natureza e usos de lazer e de recreio em zonas delimitadas, bem como silvicultura, desde que em respeito pela função dominante.

Abaixo da referida cota, e até encontrarem os espaços agroflorestais, estão os espaços naturais a regenerar (categoria dos espaços naturais com maior expressão no concelho) que dizem respeito a áreas onde os recursos naturais foram explorados de forma lesiva e nos quais se deve promover a regeneração através de incentivos à silvicultura e aos usos agrícolas tradicionais e ambientais.

As zonas naturais de uso condicionado e as zonas de paisagem humanizada a proteger, também presentes no concelho, assumem, no entanto, uma expressão muito reduzida. As primeiras, áreas com valor ecológico onde se privilegiam atividades de conservação da natureza e se admite o turismo, o lazer e recreio devidamente localizados, bem como a silvicultura com predominância para o uso múltiplo da floresta e a agricultura tradicional e ambiental, correspondem apenas a uma pequena zona onde está instalado o núcleo de equipamentos do Parque Ecológico. As segundas, destinadas à exploração dos recursos naturais pelas populações de modo tradicional, correspondem também apenas a uma área localizada no limite oeste do concelho.

Concluída a leitura síntese da matriz regulamentar do POTRAM, importa referir que, com a alteração promovida em 1997, foram criadas condições para que certos usos do solo possam ser viabilizados mesmo que contrariem o disposto naquele instrumento. Para este efeito, podem ser consideradas exceções, desde que devidamente fundamentada, grandes infraestruturas, obras com fins exclusivamente agrícolas ou florestais, vias de comunicação e seus acessos, obras de defesa do património cultural, empreendimentos habitacionais de promoção direta ou indireta de entidades públicas e, ainda, as intervenções de índole turístico de impacto económico e social relevante.

Figura 3 – Extracto do POTRAM



Fonte: Secretaria Regional do Equipamento Social

O POTRAM remete para os PDM o desenvolvimento da classificação do solo que integra, nomeadamente através da definição mais detalhada do respetivo “zonamento” e dos índices urbanísticos a aplicar ao solo urbano. Orientações específicas são fornecidas tendo em vista a parametrização das zonas turísticas e industriais nos PDM: para as primeiras, o POTRAM impõe aos PDM que confirmem especial atenção às normas das quais dependa a qualidade urbana dessas zonas; quanto às segundas, é deixado um alerta para a necessidade de controlar a sua disseminação arbitrária, atendendo, na sua localização, aos impactes ambiental, paisagístico e urbano.

5.2. Planos sectoriais

À luz do sistema regional de gestão territorial da RAM, os planos sectoriais constituem instrumentos de programação ou de concretização das diversas políticas com incidência na organização do território, incluindo, designadamente os planos, programas e estratégias de desenvolvimento dos diversos sectores da administração regional. Constituem, ainda, planos sectoriais regionais os planos de ordenamento sectoriais e os regimes territoriais regionais definidos ao abrigo de lei especial ou mesmo decisões do Governo Regional sobre a localização e a realização de empreendimentos públicos estruturantes (como é o caso do Madeira Tecnopolo).

Atualmente, estão em vigor na RAM os planos para os sectores do turismo, água, ambiente, resíduos e energia, cujas orientações mais relevante para o processo de revisão do PDM se descrevem nos subcapítulos seguintes.

Está, ainda, em elaboração o Plano Sectorial do Madeira Tecnopolo, que visa, a expansão do Pólo Científico e Tecnológico da Madeira, uma área de concentração de investimento público dos sectores da educação, da cultura e do desporto. De acordo com a Resolução n.º 1223/2005, de 29 de Agosto, a área de intervenção deste plano, localizada maioritariamente na freguesia de Santo António, corresponde a uma área com cerca de 2,38ha adjacente à Ribeira de S. João.

Trata-se de um plano cuja elaboração compete à Direção Regional de Ordenamento do Território, em conjugação com o Madeira Tecnopolo SA, tal como refere a Resolução n.º 74/2005, de 11 de Fevereiro. Na imagem seguinte, apresenta-se a sua delimitação conforme Resolução n.º 1223/2005, sendo a área de intervenção definida integrada maioritariamente em Zona de Investigação Científica e Tecnológica do PDM, incidindo também numa Zona Verde Urbana de Protecção (faixa junto à ribeira) e numa Zona de Reconversão Urbanística (parte sul).

Figura 4 – Área de intervenção do Plano Sectorial do Madeira Tecnopolo



Fonte: Cartografia – DRIGOT; tratamento - Quaternaire Portugal

5.2.1. Programa de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira

A relevância da atividade turística na RAM e as implicações decorrentes dessa mesma atividade - por definição, uma atividade com elevado grau de transversalidade sectorial e interdependência com o território - justificaram a criação de um instrumento de gestão territorial específico, que possibilitasse a gestão das estratégias e políticas a adotar, bem como das implicações que delas resultam.

Neste contexto, este instrumento de natureza setorial, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 15/2017/M, de 6 de junho, sucede ao anterior Plano de Ordenamento Turístico, aprovado em 2002 pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/ 2002/M e publicado no Diário da República, I Série – A, de 29 de agosto e, no JORAM n.º 107, I Série, de 06 de setembro; e assenta no diagnóstico elaborado após 14 anos da sua vigência e assume um horizonte de 10 anos.

O Programa de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira (POT), contém uma estratégia de desenvolvimento turístico para região e preconiza o crescimento da oferta de

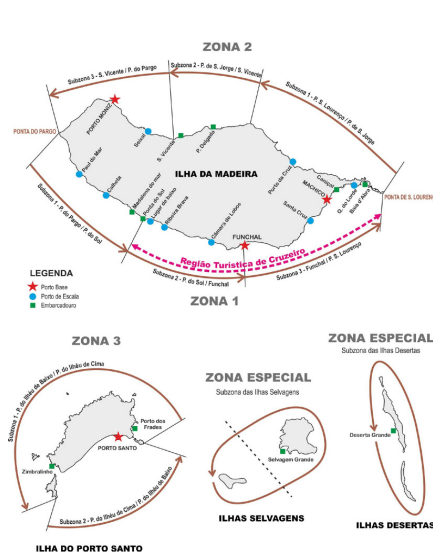
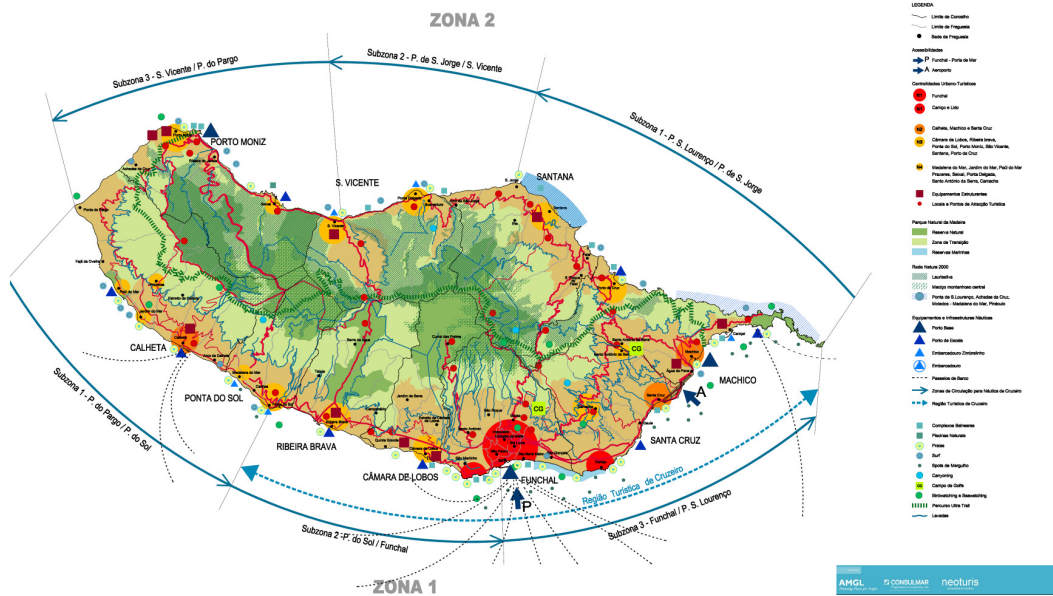
alojamento assentes em dois pilares: a requalificação da oferta na Ilha da Madeira e a garantia de um crescimento sustentável na Ilha do Porto Santo.

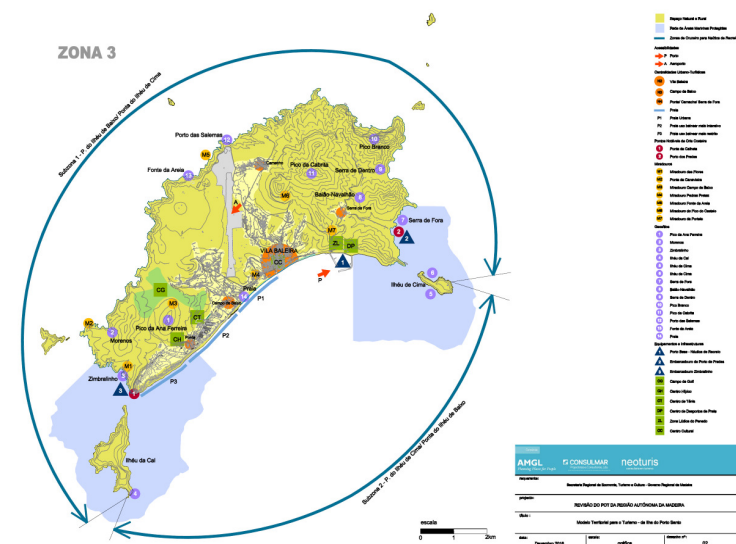
Segundo o POT, o destino Madeira é entendido como (visão) um destino para todo o ano, de beleza natural ímpar, seguro, de fácil acesso, cosmopolita, reconhecido como um «must visit» da Europa, com sol e clima ameno, forte tradição de bem receber e vasta oferta de experiências, capaz de superar as expectativas mais exigentes. Neste contexto, é definida como missão do POT - consolidar a Região como um destino turístico diferenciado, pela autenticidade da oferta, baseada no genuíno e na qualidade do serviço, visando a sustentabilidade económica, social e ambiental.

Os objetivos do POT são os seguintes:

1. Requalificar, na lógica da modernização e manutenção, o produto turístico dominante, nas vertentes de alojamento, da cidade do Funchal e dos consumos de Natureza/ Paisagem;
2. Reforçar o papel dos principais eventos tradicionais, através do seu alargamento temporal e diversificação de atividades associadas, introduzindo experiências associadas às Festas que possam ser tidas como únicas e memoráveis;
3. Reforçar a formatação dos produtos de nicho, tendo em vista aumentar a atração dos públicos turísticos, na procura mundial, que encontram nas respetivas atividades a motivação principal da sua deslocação;
4. Desenvolver e consolidar os produtos emergentes em virtude do contexto sócio territorial presente, associado a algumas dinâmicas emergentes, proporcionar a afirmação e o desenvolvimento de novos produtos turísticos que alargam os motivos de atração específica à Região;
5. Otimizar a oferta secundária numa lógica de articulação em rede, aproveitando o facto de a Madeira apresentar hoje uma oferta secundária mais rica e diversificada, seja em termos culturais, desportivos ou de animação, suportada em equipamentos e infraestruturas;
6. Aumentar o peso da Cultura no ordenamento estratégico do Turismo pelo facto de a oferta cultural da RAM ser rica e diversificada ao nível das atividades, dos equipamentos e dos agentes.

O POT é constituído por um conjunto de normas de execução (gerais e específicas) e pelos programas e ações que visam a concretização dos objetivos e do modelo territorial que se traduz nas respetivas peças desenhadas as quais estão sistematizadas em três folhas: zonas e subzonas de cruzeiros do espaço marítimo da RAM, modelo territorial para a ilha da Madeira (Zona 2) e modelo territorial da ilha do Porto Santo (Zona 3).





Nos quadros seguintes sistematizam-se as normas e programas/ações previstos, dando-se especial ênfase aos que incidem especialmente no concelho do Funchal.

Quadro 3 – Síntese das normas previstas no POT

Normas Gerais		
1	Tipos de espaços	São considerados 3 tipos de espaços – urbanos, naturais e áreas protegidas e rurais – as quais correspondem à qualificação estabelecida em PDM
2	Sistema urbano — Centralidades Urbano-Turísticas	São identificadas as centralidades urbano-turísticas (rede urbana existente onde devem concentrar-se preferencialmente os serviços de apoio ao turismo) dividindo-se em 4 níveis. A hierarquia definida é suporte das propostas ao nível do reforço da rede de equipamentos e serviços.

3	Atividades turísticas em espaços naturais e rurais	Remete para o modelo territorial em termos da localização preferencial das atividades a privilegiar. A desenvolver em sede de PDM e POTRAM. Remete para norma 18.
4	Atividades Turísticas no Espaço Marítimo	Remete para o modelo territorial em termos da localização das atividades a privilegiar. A desenvolver em sede de instrumentos de ordenamento do espaço marítimo.
5	Atividades Turísticas na Orla Costeira	Remete para compatibilização com POC a desenvolver. Remete para norma 20.
Normas específicas – Alojamento turístico		
6	Âmbito Territorial	Âmbito – ilhas da Madeira e Porto Santo
7	Valores de referência de capacidade de alojamento turístico	Valor de referência para crescimento da oferta de empreendimentos turísticos na RAM até 2027 – 40mil camas com bolsa adicional de 1000 camas. Estabelece mecanismos de revisão dos valores
8	Tipologias de empreendimentos turísticos	Remete para legislação em vigor.
9	Alcance	Remete para tradução das normas e respetivo desenvolvimento nos PMOT em vigor.

10	Tipologias de alojamento turístico no solo urbano	Define as tipologias admitidas em solo urbano e limita-as a 160 camas por empreendimento. As tipologias correspondem às definidas na legislação com exceção dos empreendimentos de turismo em espaço rural.
11	Intervenção em Espaço Urbano	São definidas diretrizes para a requalificação urbano-arquitetónica incluindo, nomeadamente, a flexibilização de mudança de usos, a majoração de índices e o controle das intervenções em edifícios com valor patrimonial. São requisitos arquitetónicos, paisagísticos e ambientais para os empreendimentos, abrangendo aspetos da integração urbanística dos edifícios e sustentabilidade ambiental dos mesmos.
12	Tipologias no Espaço Rural	Define as tipologias admitidas em solo rural e limita-as a 120 camas por empreendimento. As tipologias correspondem às definidas na legislação com exceção dos apartamentos turísticos.
13	Intervenção em Espaço Rural	São definidas diretrizes arquitetónicos, paisagísticos e ambientais, incluindo aspetos relativos a materiais e métodos de construção, integração de preexistências e sustentabilidade ambiental. São, ainda, estabelecidos requisitos para o conteúdo material dos projetos de arquitetura.

14	Porto Santo	Remete para plano de ação. Identifica a frente de praia - faixa a sul da ER 120 entre o porto comercial e a Ponta da Calheta - como de uso preferencial turístico e de lazer.
15	Norma Especial	Estabelece condições de majoração do limites à capacidade de alojamento pré-definida nas normas 10 e 12, variando entre 30% e os 100%. Os critérios privilegiam as intervenções de requalificação das unidades existentes e, desde que subscritas pelo governo regional, as situações de qualificação/diversificação da oferta regional, as iniciativas em solo rural com predominância de áreas verdes e quando enquadrados em plano de pormenor ou unidades de execução.
16	Lugares de Estacionamento	Estabelece parâmetros adicionais relativamente aos PMOT em vigor no que se refere a autocarros.
17	Ocupação e atividades no espaço público	Remete para regulamentação específica.
Normas específicas – Atividades Turísticas nos Espaços Naturais, Áreas Protegidas e Espaços Rurais		
18	Atividades permitidas em Espaços Naturais e Áreas Protegidas	Remete para regulamentação específica e para os planos de gestão em vigor.
19	Uso Turístico e de Lazer nos Espaços Naturais e Rurais	Remete para legislação específica a criar.

20	Ordenamento das infraestruturas da náutica de recreio	Define e caracteriza a rede de infraestruturas de náutica de recreio, a transpor para os POC. O POT define, ainda, as características da frota a servir e a capacidade de estacionamento.
21	Alterações climáticas	Articula-se com as medidas do programa de adaptação às alterações climáticas, em termos de acompanhamento institucional
22	Programas e ações	Remete para programas e ações definidas no POT

Quadro 4 – Síntese dos programas e ações previstas no POT

Programa Estruturante 1 — Percursos Turísticos, Desportivos e de Lazer		
Sub-Programa 1.1	Requalificação da antiga Rede de Estradas Regionais	Inclui projetos como a requalificação da antiga Rede de Estradas Regionais, associadas aos Miradouros, Percursos na Cidade do Funchal e Percursos na Ilha.
Sub-Programa 1.2	Percursos em centralidades urbano -turísticas	Criação de percursos temáticos.
Sub-Programa 1.3	Percursos na Ilha: Percursos no Mar, na Montanha, no Ar, Levadas e Veredas, Percursos Desportivos	Criação de percursos terrestre, marinho e levadas/veredas.
Programa Estruturante 2 — Qualificação e Sustentabilidade dos Equipamentos e Infraestruturas		
Projeto Estruturante 2.1.1	Otimização do Porto do Funchal	Intervenção de melhoria, reordenamento da infraestrutura e criação de condições para navios de maior dimensão.

Projeto Estruturante 2.1.2	Parque Temático da Madeira	Reforçar a relevância do parque existente e melhorar as suas condições e potencial de atração de utentes.
Programa Estruturante 3 — Qualificação da Oferta de Alojamento		
Sub-Programa 3.1	Modernizar e Qualificar a Oferta de Alojamento	Inclui linha de incentivos e novas competências institucionais para apoio ao investimento.
Sub-Programa 3.2	Alojamento Local	Mecanismos de monitorização e controle da oferta
Programa Estruturante 5 — Acessibilidade e Mobilidade na RAM		
Visa incrementar a acessibilidade à RAM e a sua mobilidade interna. Inclui projetos como: atração de novas rotas aéreas, a articulação de horários entre meios de transporte; o aumento da capacidade aérea entre ilhas; a redução de preços de voos; a melhoria da acessibilidade na ilha da Madeira.		
Parte 2 — Programas Temáticos e Projetos Estratégicos por áreas e setores		
Programa Temático 1 — Mais Natureza		
Projeto Natureza 1	Estudo das Atividades Turísticas, Desportivas e de Lazer nos Espaços Naturais Protegidos	Implementação efetiva de condições para a utilização turística das áreas protegidas e de outros espaços naturais de elevado valor conservacionista. Inclui sistema de monitorização e quantificação da capacidade de carga, sistema de financiamento e contribuição das atividades turísticas nas ações de conservação e de investigação científica e reforço da divulgação.
Projeto Natureza 2	Formatação dos Produtos «Turismo de Natureza»	Identificação e formatação dos diversos produtos englobados no Turismo de Natureza e destinados a segmentos da procura específicos.

Programa Temático 2 — Mais Paisagem		
Subprograma Paisagem	Mais	<p>Vulcanismo na RAM — Geoparque da RAM</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver a componente geológica suportada na Ilha da Madeira pelo Centro de Vulcanologia e pelas Grutas em S. Vicente; • Criação do Geoparque da Madeira, integrando os geossítios existentes; • Elaboração de Rotas Temáticas que expliquem a formação da Ilha.

<p>Projeto Paisagem</p>	<p>Estudo das paisagens da RAM</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação, caracterização e recomendações para as tipologias de paisagens mais importantes da RAM; • Atividades económicas que utilizam a paisagem como suporte, com destaque para as do turismo, desporto e lazer; • Identificação das áreas mais críticas do ponto de vista paisagístico para suporte de projetos de requalificação e revitalização; • Orientações para a reflorestação de áreas críticas com paisagens degradadas, decorrentes de riscos naturais; • Orientações para o reordenamento de áreas agrícolas ou agroflorestais abandonadas ou desqualificadas; • Orientação genérica para os decisores do planeamento, no sentido de integrarem considerações e avaliações sobre as alterações e dinâmicas da paisagem; • Orientações para Rede de estradas regionais/turísticas e suas margens; • Orientações formativas para os agentes que intervêm na paisagem e na atividade turística
-------------------------	------------------------------------	---

Programa Temático 3 — Mais Mar		
Sub-Programa 3.1	Requalificação do Sistema Portuário da RAM	Conjunto de projetos e ações de ordem diversa.
Sub-Programa 3.2	Atividade marítimo-turística	Avaliação da evolução da atividade com vista à identificação de constrangimentos, necessidades e oportunidades, e a ações corretivas no sentido de garantir padrões de elevada qualidade e segurança.
Sub-Programa 3.3	Passeios de mar	Criação de mecanismos de resposta a eventual expansão e excesso de procura, nomeadamente através de regulamentação complementar e diversificação dos trajetos
Sub-Programa 3.4	Mergulho recreativo (escafandro autónomo e snorkeling)	Regulamentação da atividade. Identificação de condições para a instalação de apoio à atividade nas zonas terrestres adjacentes.
Sub-Programa 3.5	Pesca turística (<i>big game fishing</i>)	Estudo da organização e infraestruturação de portos ou marinas, por forma a permitir o alargamento do número de pontos de partida e o desenvolvimento da pesca turística. Possibilidade de criar legislação específica.

<p>Sub-Programa 3.6</p>	<p>Pesca -Turismo (experiência da vivência da pesca marítima comercial)</p>	<p>Projeto 1 - Aprovação de legislação específica abrangendo: operadores, embarcações, pessoal embarcado, artes de pesca, licenciamento, taxas, lotação, capturas, destino do pescado e fiscalização.</p> <p>Projeto 2 - Ensaio nos Portos de Câmara de Lobos, da Calheta e do Caniçal aproveitando as infraestruturas dedicadas à pesca existentes</p>
<p>Sub-Programa 3.7</p>	<p>Desportos de onda e de prancha</p>	<p>Estabelece condições de construção de instalações de apoio a estas atividades.</p> <p>Remete para PMOT e POC.</p>

Programa Temático 4 — Mais Cultura

Inclui uma serie de orientações e recomendações para além dos 4 projetos:

- Reforçar a cultura de forma explícita na identificação e na promoção do produto turístico Madeira
- Promover a oferta de Roteiros Turísticos Orientados, com forte componente cultural. Exemplos: trilho urbano pedestre no Funchal e rotas temáticas.
- Colocar mais cultura no espaço público de modo a consolidar uma atmosfera cultural permanente.
- Promover um «comércio cultural» qualificado, nomeadamente através de um programa de incentivo à criação ou renovação de pequenos espaços culturais privados.
- Criar um programa de requalificação e modernização dos museus da Madeira, de acordo com padrões internacionais.
- Continuar a apoiar e divulgar a realização de festivais e outros eventos de natureza cultural.
- Apoiar de forma equilibrada os dois grandes tipos de oferta cultural: «típica» e cosmopolita.

Projeto Cultura 1	Candidatura das Levadas a património da UNESCO	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de uma base de comunicação entre as diversas entidades relacionadas com as Levadas, com vista à sua valorização e preservação e à definição de um plano de gestão; • Implementação de um plano de gestão sustentável; • Aposta na formação dos recursos das entidades envolvidas na promoção das Levadas e divulgação de informação referente ao contexto, história e património das Levadas, com o objetivo de valorizar o produto; • Aumentar o brand awareness através do reconhecimento criado pela UNESCO.
Projeto Cultura 2	Programa Madeira 600 — Comemoração dos 600 anos de História da Madeira	Conjunto de 4 ações que visam um evento comemorativo dos 600 anos da «história» da Madeira, criando alicerces para a contínua proliferação e promoção da cultura regional em anos futuros.
Projeto Cultura 3	Museu no Funchal	Criar um espaço de referência que mostre a história e cultura madeirense aos turistas que visitam o destino, suportado por uma constante dinâmica dos seus espaços e ofertas. Deverá também ser orientado para a população regional, servindo de veículo de valorização e promoção da própria cultura. Inclui 6 ações.

Projeto Cultura 4	Gastronomia e Vinhos	Conjunto de 8 ações que visam a requalificação, preservação e valorização do património gastronómico e vinícola existente, consolidando -o como um produto turístico de excelência e diferenciador, face a destinos concorrentes
Parte 3 — Programas Organizacionais para o Turismo		
Programa Operacional 1	Dinamizar a Inovação no Setor Turístico	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da capacidade de produção de conhecimento do Centro de Formação e Investigação em Turismo da Universidade da Madeira. • Criação de protocolo entre incubadoras de empresas e o Centro de Formação e Investigação em Turismo da Universidade da Madeira; • Incentivar a adoção de medidas inovadoras nos empreendimentos turísticos, facilitando o acesso a incentivos financeiros disponíveis; • Conciliar o acompanhamento por parte da SRETC e das entidades privadas, das mais recentes inovações no setor do turismo.

Programa Operacional 2	Marketing e Promoção Turística	<p>Ações inseridas no subprograma operacional intitulado Plano de Marketing</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agregar todas as entidades com responsabilidade numa mesma estratégia de promoção turística. • Identificar de forma continuada novos intervenientes da distribuição turística (numa lógica de promoção dirigida aos mercados que reconheçam o valor dos atributos do destino RAM). • Centrar a comunicação digital do destino numa lógica criativa baseada na Internet. • Plano de Marketing
Programa Operacional 3	Formação Profissional	Conjunto de 8 ações que visam criar na Madeira um centro de excelência no ensino e formação turísticos.
Programa Operacional 4	Qualidade Turística / Certificação / Inspeção	Conjunto de 6 ações que visam reforçar a qualidade turística da RAM e a comunicação dessa imagem de qualidade.
Programa Operacional 5	Programa Turismo	Conjunto de 8 ações que têm por objetivo alcançar um elevado nível de diferenciação do Destino, permitindo o reconhecimento e credibilidade do mesmo e a implantação de uma visão de sustentabilidade e responsabilidade social e ambiental que seja irreversível.

5.2.2. Plano Regional da Água da Madeira

A água é um recurso natural endógeno de grande importância estratégica para a Região Autónoma da Madeira que, como espaço insular, deve proteger e valorizar este recurso dada a limitação de alternativas ambientalmente sustentadas e economicamente viáveis. A água tem uma utilização transversal a todas as atividades produtivas, assumindo por isso também uma extrema relevância social e económica.

O Plano Regional da Água da Região da Madeira (PRAM) encontra-se aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 38/2008/M e publicado no Diário da República n.º 160, I Série, de 20 de Agosto e, no JORAM n.º 105, I Série.

Possui como objetivos primordiais a valorização, a proteção e a gestão equilibrada dos recursos hídricos regionais, bem como a sua harmonização com as diversas atividades económicas mediante a racionalização dos seus usos. Assenta numa abordagem conjunta e interligada de aspetos técnicos, económicos, ambientais e institucionais e envolve os diversos utilizadores da água, com o desígnio de estabelecer, de forma estruturada e programática, uma estratégia de gestão integrada, que promova a utilização racional da água, em articulação com o ordenamento do território e a conservação e a proteção do ambiente.

Assim, o PRAM consubstancia o instrumento de planeamento de recursos hídricos, de natureza estratégica e operacional, que consagra os fundamentos e as grandes opções da política regional em matéria de recursos hídricos, tendo como principal objetivo a definição de uma política sustentável e integrada de gestão da água (Artigo 2.º).

Segundo o Artigo 4.º - Articulação com outros Planos, “as ações e medidas definidas no PRAM devem ser previstas em todos os instrumentos de planeamento que definam ou determinem a ocupação física do solo, designadamente planos regionais e municipais de ordenamento do território”.

O PRAM deverá, então, desempenhar um papel estratégico nas diretrizes a definir para o ordenamento do domínio hídrico, apontando simultaneamente as principais orientações no sentido de conciliar as dinâmicas de transformação socioeconómicas regionais com as questões relacionadas com a racionalização do recurso água, de importância estratégica para o território, conformando-se com os princípios estratégicos e programáticos do Plano Nacional da Água (PNA), sem prejuízo do reconhecimento das especificidades e idiossincrasias regionais.

No quadro seguinte encontram-se descritos os Princípios Gerais e as Linhas de Orientação Estratégica do PRAM.

Quadro 5 – Princípios Gerais e as Linhas de Orientação Estratégica do PRAM

Princípios Gerais

- Princípio do valor social da água, que consagra o acesso universal à água para as necessidades humanas básicas, a custo socialmente aceitável, e sem constituir fator de discriminação ou exclusão;
- Princípio da dimensão ambiental da água, nos termos do qual se reconhece a necessidade de um elevado nível de proteção da água, de modo a garantir a sua utilização sustentável;
- Princípio do valor económico da água, por força do qual se consagra o reconhecimento da escassez atual ou potencial deste recurso e a necessidade de garantir a sua utilização economicamente eficiente, com a recuperação dos custos dos serviços das águas, mesmo em termos ambientais e de recursos, e tendo por base os princípios do poluidor -pagador e do utilizador-pagador;
- Princípio de gestão integrada das águas e dos ecossistemas aquáticos e terrestres associados e zonas húmidas deles diretamente dependentes por força do qual importa desenvolver uma atuação em que se atenda simultaneamente a aspetos quantitativos e qualitativos, condição para o desenvolvimento sustentável;
- Princípio da precaução, nos termos do qual as medidas destinadas a evitar o impacto negativo de uma ação sobre o ambiente devem ser adotadas, mesmo na ausência de certeza científica da existência de uma relação causa-efeito entre eles;
- Princípio da prevenção, por força do qual as ações com efeitos negativos no ambiente devem ser consideradas de forma antecipada por forma a eliminar as próprias causas de alteração do ambiente ou reduzir os seus impactos quando tal não seja possível;
- Princípio da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e da imposição ao emissor poluente de medidas de correção e recuperação dos respetivos custos;
- Princípio da cooperação, que assenta no reconhecimento de que a proteção das águas constitui atribuição da administração e dever dos particulares;
- Princípio do elevado nível de proteção, nos termos do qual a política de ambiente, em geral, e dos recursos hídricos, em particular, não deve ser balizada pelos níveis mínimos aceitáveis de proteção dos recursos;
- Princípio da integração, por força do qual a política de ambiente, em geral, e dos recursos hídricos, em particular, deverá visar a integração dos diferentes recursos, objetivos, medidas e políticas;
- Princípio do uso das melhores tecnologias disponíveis na resolução dos problemas ambientais, em geral, e dos recursos hídricos, em particular;
- Princípio do utilizador-pagador, que engloba o princípio do poluidor -pagador, mediante o qual será objetivo primordial da política de ambiente, em geral, e dos recursos hídricos, em particular, a internalização dos custos da utilização e da proteção dos recursos, incluindo os custos de oportunidade gerados pela escassez dos recursos;
- Princípio da eficiência económica, nos termos do qual as estratégias a adotar na implementação do PRAM deverão obedecer a princípios de eficiência económica, isto é, as estratégias devem ser selecionadas de modo a maximizar os benefícios líquidos, devendo a seleção das soluções a adotar para resolver um determinado problema atender a critérios de custo/eficácia;
- Princípio da subsidiariedade, por força do qual os atos de gestão de recursos hídricos deverão ser cometidos às instâncias da administração que estão em melhores condições para os tomar, em função da natureza dos problemas e das consequências das decisões;
- Princípio da equidade, nos termos do qual na gestão dos recursos hídricos deve-se procurar alcançar uma justa distribuição dos custos e dos benefícios das decisões tomadas, pelos agentes envolvidos;
- Princípio da solidariedade e coesão regional, por força do qual na gestão dos recursos hídricos deverão ser respeitados os princípios da solidariedade e da coesão regional, não devendo a gestão integrada dos recursos hídricos contribuir para criar ou agravar assimetrias sociais ou administrativas;

- Princípio da transparência e participação, nos termos do qual na formulação das opções dos planos de recursos hídricos deverão ser criadas as condições para que os diferentes grupos e sectores de utilizadores, grupos de defesa do ambiente, comunidade científica e público em geral, através das respetivas organizações representativas, possam formular e exprimir as suas opiniões, que deverão ser devidamente consideradas nas decisões a tomar;
- Princípio da flexibilidade, por força do qual no planeamento e na gestão dos recursos hídricos as medidas e ações adotadas devem ser flexíveis, permitindo o ajustamento adaptativo das soluções a situações futuras incertas, atendendo, nomeadamente, quer à incerteza da evolução dos sistemas naturais, quer à incerteza da evolução dos diferentes sectores de atividades económicas devido às características da economia regional, de mercado aberta ao exterior, exigindo constantes adaptações das políticas económicas e de ambiente;
- Princípio da implementabilidade, nos termos do qual na gestão dos recursos hídricos deve -se assegurar que os diversos agentes envolvidos, públicos e privados, têm capacidade para implementar as medidas e ações adotadas;
- Princípio da sustentabilidade, por força do qual na gestão dos recursos hídricos, todas as utilizações devem garantir a preservação dos próprios recursos e do meio ambiente para as gerações futuras.

Linhas de Orientação Estratégica

- A contínua melhoria e garantia do abastecimento de água às populações e às atividades económicas, englobando o abastecimento urbano, o regadio agrícola e a hidroenergia;
- A proteção e o controlo da poluição do meio hídrico regional;
- A proteção dos ecossistemas aquáticos e dos demais sistemas naturais relevantes para a proteção dos recursos hídricos regionais;
- A minimização dos riscos naturais ou induzidos no meio hídrico regional pelas atividades humanas;
- O desenvolvimento e implementação de sistemas de planeamento e gestão do meio hídrico regional, incluindo o seu ordenamento e ocupação;
- A implementação de um quadro normativo, regulamentar e legislativo regional do domínio da proteção e utilização do domínio hídrico em convergência com as disposições nacionais e comunitárias sobre a matéria;
- A valorização do meio hídrico regional e sustentabilidade económico -financeira das atividades associadas ao domínio da água;
- A monitorização contínua, a inventariação e cadastro com especial relevância para os recursos hídricos, ecossistemas e atividades associadas ao meio hídrico regionais;
- A organização institucional e social, a informação e a participação das populações no processo de planeamento e gestão dos recursos hídricos regionais;
- O conhecimento e investigação;
- A avaliação sistemática do Plano Regional da Água.

Para efeitos da avaliação consistente do balanço hídrico regional e das ações de planeamento e de monitorização da situação hidrológica e hidráulica, considerou -se o arquipélago da Madeira dividido em unidades homogéneas, no que respeita aos aspetos quantitativos das disponibilidades e das necessidades de água.

O município do Funchal insere-se na Unidade Hidrológica de Planeamento (UHP) – Vertente Sul Este, com 234,1 km², que engloba totalmente os concelhos do Funchal, Santa Cruz, Câmara de Lobos e parcialmente o concelho de Machico.

O PRAM estabelece, ainda, objetivos de política de planeamento e gestão dos recursos hídricos, divididos em objetivos estruturais e objetivos instrumentais. Os diferentes objetivos propostos foram estabelecidos tendo em vista a resolução das principais carências identificadas, os problemas diagnosticados e as alterações estruturais necessárias a uma correta e eficiente política de gestão dos recursos hídricos.

De um modo geral, os grandes objetivos instrumentais e estruturais desdobram-se e são suportados por conjuntos de objetivos operacionais, estes diretamente relacionados com as medidas, projetos ou ações a desenvolver.

Os objetivos propostos no âmbito do PRAM foram agrupados pelas seguintes áreas temáticas:

1. Abastecimento de água às populações e às atividades económicas;
2. Proteção das águas e controlo da poluição;
3. Proteção dos ecossistemas aquáticos e sistemas naturais relevantes para a proteção dos recursos hídricos;
4. Prevenção de riscos naturais e induzidos pela atividade humana;
5. Sistemas de planeamento e gestão. Ordenamento das ocupações do domínio hídrico;
6. Quadro legislativo regional, nacional e comunitário. Normas e regulamentos de proteção de recursos hídricos;
7. Sustentabilidade das atividades económicas. Valorização económica dos recursos hídricos.
8. Regime económico-financeiro;
9. Monitorização, inventários, cadastros e aprofundamento do conhecimento;
10. Organização institucional e sociedade. Informação e participação das populações;
11. Avaliação sistemática do plano.

A revisão do PDMF deverá, no âmbito do modelo de ordenamento, ter em atenção o conjunto de orientações e princípios emanados do PRAM que visam a racionalização do recurso água, com especial enfoque para as medidas de proteção e o controlo da poluição do meio hídrico, de proteção dos ecossistemas aquáticos e dos demais sistemas naturais relevantes para a proteção dos recursos hídricos e para a minimização dos riscos naturais ou induzidos no meio hídrico pelas atividades humanas.

5.2.3. Plano Estratégico de Resíduos

O Plano Estratégico de Resíduos da RAM (PERRAM), aprovado pelo Despacho Conjunto 1/99, de 13 de Julho, constitui-se como instrumento fundamental para a gestão de resíduos na região dando corpo à Diretiva Quadro dos Resíduos (75/442/CEE, de 15 de Julho de 1975) através de uma estratégia especialmente adaptada à situação geográfica e socioeconómica da Madeira.

O PERRAM é composto por uma componente mais estratégica – conjunto de opções que devem orientar a gestão dos resíduos sólidos num horizonte de 20 anos – e uma componente mais operativa, na qual são identificadas as atividades necessárias ao cumprimento das metas a levar a cabo num horizonte de 5 anos.

A estratégia de gestão dos resíduos preconizados no PERRAM é ditada por um conjunto de condicionamentos regionais, desde logo os que se prendem com a sua localização e características geográficas, povoamento, dimensão do mercado local, quantidade e variabilidade de resíduos produzidos, exigência ambiental associada à sua forte vocação turística e distribuição de competências entre administração regional e municipal.

Trata-se de uma estratégia integrada na medida em que considera a problemática dos resíduos sólidos ao longo de todo o seu ciclo de vida. Deste modo, são definidas orientações ao nível da redução da produção de resíduos (apostando-se na redução da utilização de certos materiais e na reutilização de outros), da recolha dos resíduos, do transporte, da transferência, da triagem, da reciclagem e tratamento ou deposição final, para além do próprio sistema de gestão de resíduos a adotar. A estratégia inclui também as seguintes metas para 2016: 19% reciclagem; 12,6% compostagem; 21% deposição em aterro; 68% incineração com recuperação energética. Por outro lado, o PERRAM dá indicações relativamente aos instrumentos de gestão a adotar para promover a eficaz implementação das medidas preconizadas e propõe esquemas institucionais alternativos para o sistema de gestão dos resíduos da RAM.

O cumprimento das metas definidas para a reciclagem depende do incremento da recolha seletiva e do seu encaminhamento para unidades de reciclagem. Dadas as características orográficas da ilha da Madeira, considera-se que a recolha em pontos de entrega com contentores públicos é a solução mais viável para a implementação da estratégia de reciclagem do PERRAM.

A componente operacional do PERRAM incluiu um conjunto de ações organizadas em seis grupos:

- A. Redução da Produção de Resíduos, através de ações de divulgação/sensibilização;

- B. Recolha e Reciclagem de Materiais, que inclui ações diversas de incentivo à separação e encaminhamento dos resíduos, nomeadamente estudos de suporte ao incremento da reciclagem e definição geográfica da rede de pontos de recolha;
- C. Implementação do Sistema de Recolha, Tratamento e Destino Final, que se refere a infraestruturas físicas integradas no sistema de gestão de resíduos (construção, encerramento e monitorização de instalações e circuitos de recolha);
- D. Adequação do Quadro Legislativo Regional, incluindo eventuais ajustamentos nas competências das instituições regionais com interferência na gestão dos resíduos;
- E. Orientações para a Revisão do Quadro Institucional e para a Implementação de Instrumentos de Gestão, incluindo designadamente, o desenvolvimento de mecanismos institucionais e instrumentais que possibilitem uma melhor gestão dos resíduos, que promovam a participação do público e afetação dos custos do sistema aos seus utilizadores, bem como a criação de incentivos aos produtores de resíduos no sentido do cumprimento das metas do PERRAM, entre outros;
- F. Monitorização da Implementação do PERRAM.

5.2.4. Plano da Política Energética

A RAM encontra-se numa fase de desenvolvimento socioeconómico que se tem traduzido no crescimento acelerado da procura de energia. Consequentemente, têm vindo a merecer devida atenção os impactos económicos e ambientais daí resultantes. Nesse sentido, foi definido e aprovado (Resolução n.º 1468/2002 do Conselho do Governo da Região Autónoma da Madeira, reunido em plenário, em 2 de Dezembro; JORAM n.º 150, I Série, de 11 de Dezembro de 2002) em devido tempo o Plano de Política Energética da Região Autónoma da Madeira (PPERAM), um instrumento de política energética (tendo por referência o ano 2000), que indica três objetivos centrais:

- Segurança do aprovisionamento;
- Competitividade económica;
- Proteção do ambiente.

Os eixos estratégicos do PPERAM para atingir estes objetivos são:

- Eixo 1: Minimização dos estrangulamentos da insularidade
- Eixo 2: Utilização racional da energia
- Eixo 3: Valorização dos recursos energéticos regionais
- Eixo 4: Gestão da procura de energia elétrica e adequação da oferta
- Eixo 5: Inovação e cooperação inter-regional

A segurança do aprovisionamento começa, desde logo, com uma maior diversificação das fontes de energia, designadamente - gás natural, hídrica, eólica, biocombustíveis, solar e biomassa - bem como com o reforço das ações para o aumento da eficiência energética.

A Madeira, como região ultraperiférica da União Europeia tem de acompanhar as ações preconizadas por esta, no esforço de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração de novos vetores estratégicos energéticos alternativos e numa aposta em investimento para o aproveitamento das energias limpas, tendo em vista assegurar o cumprimento das metas estabelecidas para a penetração de energias renováveis e redução das emissões de gases com efeito de estufa (CO₂).

A participação das energias renováveis na produção de energia elétrica da Região foi, em 2006, cerca de 20%. A hidroeletricidade e a biomassa apresentam-se como os recursos energéticos regionais com maior expressão para o balanço energético regional. Também a energia eólica e solar, cuja expressão não é tão elevada, apresentam considerável importância entre as fontes energéticas renováveis disponíveis na RAM.

Estas fontes energéticas apresentam potencial, podendo ter um grande desenvolvimento no futuro, caso determinadas barreiras e constrangimentos venham a ser superados.

A introdução de gás natural, é uma medida estruturante, com um impacto muito positivo no desenvolvimento da economia regional, contribuindo para valorizar, diversificar e modernizar a estrutura económica da Região, através da criação de um novo cluster, fomentando o desenvolvimento sustentável, e criando novas oportunidades de negócios no sector de energia. Por outro lado, contribuirá de forma muito significativa para a proteção do ambiente, respondendo, de forma positiva às metas definidas pela UE. Viabilizado pela produção de energia eléctrica, o projeto de introdução de gás natural na Madeira, constituirá, também, numa fase subsequente, uma solução vantajosa para outros sectores de atividade da economia regional.

Objetivos Específicos para o sector:

- Segurança no aprovisionamento de energia na RAM, garantindo que o sector tem condições económicas e financeiras para realizar os investimentos que o desenvolvimento económico e social da Região exige;
- Maximização dos aproveitamentos dos recursos endógenos regionais;
- Introdução de gás natural na produção de eletricidade;
- Proteção do meio ambiente, com a conseqüente redução de emissão de CO₂, através da utilização de combustíveis menos poluentes;
- Sensibilização da população para uma utilização racional de energia, estimulando a eficiência energética;
- Melhoria da qualidade do serviço a prestar aos consumidores;
- Promoção da competitividade económica, assegurando que os preços médios de eletricidade na Região se manterão equivalentes ao restante território nacional, anulando as desvantagens competitivas resultantes da insularidade;
- Inovação, cooperação inter-regional e estabelecimento de parcerias no sector da energia, com entidades comunitárias, nacionais e regionais;
- Manter atualizado o PPERAM.

Medidas a Implementar:

- Adaptar à RAM diplomas legais nacionais relativos ao sector energético, atendendo às especificidades regionais, nomeadamente com o objetivo de maximizar o aproveitamento dos recursos endógenos, nas melhores condições técnicas e operacionais possíveis;
- Atuar junto dos operadores no sentido de garantir a armazenagem/distribuição de GPL- Gás de Petróleo Liquefeito, através de um terminal no Porto Santo;
- Atuar junto dos operadores para garantir o aprovisionamento de energia na Madeira (Gás Natural, GPL, Biodiesel e outras);
- Promover a inovação e a cooperação inter-regional, nomeadamente com as RUP'S, em colaboração com entidades regionais, no sentido de catalisar investimentos e o apoio financeiro através de linhas de financiamento comunitário e nacional;

- Promover o aumento da capacidade de produção de energia elétrica baseada em recursos endógenos regionais;
- Realizar campanhas de sensibilização para a gestão e utilização eficiente de energia;
- Promover a aplicação efetiva dos regulamentos de eficiência energética em edifícios;
- Procurar enquadramento financeiro para programas que visem o aproveitamento das energias renováveis (solar, biomassa, entre outras.) e o aumento da eficiência energética no sector residencial, com vista a incentivar a criação de projetos naquelas áreas;
- Promover a introdução de novas formas de energia no sector dos transportes (gás natural, biocombustíveis, eletricidade com origens de fontes renováveis, entre outros), de modo a atenuar a elevada dependência deste sector em relação ao petróleo;
- Realizar ações de informação sobre as diversas áreas do sector da energia, dirigidas a empresas;
- Estabelecer parcerias com entidades privadas, no sentido de dinamizar a economia regional neste sector;
- Avaliar a possibilidade de instalação de uma infraestrutura de apoio à investigação e inovação, no domínio da energia e do ambiente, que potencie a demonstração de tecnologias eficientes e o acolhimento de investigadores e bolseiros nacionais e internacionais, com vista a aproveitar esses recursos altamente qualificados para o desenvolvimento de projetos de interesse estratégico para a RAM.

5.2.5. Plano Regional da Política do Ambiente

O ambiente é reconhecido como um elemento fundamental para o desenvolvimento equilibrado da RAM. A compatibilização das atividades humanas com o meio envolvente reveste-se de enorme complexidade, confrontando-se com um grande número de obstáculos, sendo por isso uma matéria que carece de estudo e planeamento, numa perspetiva integrada e de longo prazo. Foi neste contexto que o Governo Regional deu início à realização do Plano Regional da Política de Ambiente (através da Resolução nº 1149/97, aprovada no Plenário do Governo de 14 de Agosto, foi decidido dar início aos trabalhos e atribuir a condução do processo ao Secretário Regional do Equipamento Social e Ambiente, o qual determinou a

constituição do Grupo Executivo e do Grupo de Acompanhamento, através do Despacho nº 41/97, de 16 de Outubro), com o objetivo de definir uma estratégia de ação política a médio prazo, orientada para assegurar o desenvolvimento sustentável da Região.

Para além dos elevados investimentos necessários para a conclusão das infraestruturas ambientais, o Plano perspectiva que a gestão do ambiente passe a centrar-se mais na manutenção dessas infraestruturas, na monitorização e controlo de qualidade dos parâmetros ambientais, nas medidas de prevenção e no envolvimento cada vez mais consciente da sociedade.

O Plano Regional da Política do Ambiente (PRPA) foi aprovado através da Resolução n.º 809/2000, de 8 de Junho. É constituído por dois documentos: um com a caracterização base do ambiente na RAM e o outro com o desenvolvimento de uma estratégia consubstanciada num conjunto de medidas de intervenção.

No primeiro documento – Caracterização Base – evidenciam-se os principais problemas ambientais diagnosticados na RAM, bem como as principais ações desenvolvidas. Em termos sintéticos, apresentam-se no quadro seguinte os principais problemas (verificados à data – 2000) e as ações desenvolvidas.

Quadro 6 – Problemas e medidas identificadas no PRPA

Principais Problemas Ambientais	
Ordenamento do território	Grande parte dos problemas existentes estão fortemente associados a deficiências de ordenamento do território, derivado, quer da inexistência de instrumentos de planeamento, quer do incumprimento das diretrizes dos planos em vigor.
Resíduos	Embora tenha sido já desenvolvido um grande esforço no domínio da gestão de resíduos, ainda subsistem alguns problemas importantes e de difícil resolução, designadamente a elevada produção per capita de resíduos urbanos, a gestão de alguns resíduos perigosos e o abandono de resíduos e sucatas em ribeiras e encostas.
Águas residuais	A população servida por redes de drenagem de águas residuais e por estações de tratamento é ainda reduzida, principalmente nas zonas rurais, onde a expansão das redes é fortemente condicionada pela orografia acidentada e pela dispersão do povoamento.
Água	Apesar do forte investimento público no reforço das captações e das grandes aduções intermunicipais, ainda existem carências sobretudo no que diz respeito às redes municipais de distribuição e à qualidade da água de abastecimento.
Vegetação	A destruição progressiva do coberto vegetal, sobretudo nas zonas altas da Madeira, é causa de desequilíbrios dos sistemas naturais, acentuando os problemas de erosão e prejudicando os recursos hídricos.
Paisagem	O abandono da agricultura, a erosão, os fogos florestais e as fortes pressões urbanísticas têm sido as principais causas de uma gradual degradação da qualidade da paisagem, sendo também de referir alguns problemas associados à exploração de inertes e ao abandono de resíduos e sucatas.
Mar	Considerando que o mar é uma das grandes riquezas da Região, são de assinalar alguns fatores de degradação associados a determinadas atividades poluentes, à pressão sobre o litoral e a carências ou deficiências de infraestruturas de saneamento básico.
Poluição	A poluição atmosférica relacionada com a utilização de combustíveis petrolíferos (produção

Atmosférica	termoelétrica, transportes, hotelaria e industria) e com a emissão de poeiras e odores é um dos agentes de degradação da qualidade do ambiente, com reflexos importantes na saúde pública, especialmente nas zonas urbanas.
Ruído	O ruído resultante do tráfego automóvel, o qual tem crescido de uma forma muito significativa nos últimos anos, bem como o provocado pela construção civil e outras atividades industriais ruidosas é um dos grandes fatores de incomodidade nas zonas urbanas, especialmente em áreas residenciais.
Biodiversidade	A crescente ocupação dos espaços naturais pelas múltiplas atividades humanas, como a abertura de estradas e as edificações, provoca uma redução significativa dos habitats naturais de muitas espécies endémicas madeirenses.
Riscos de catástrofes naturais e induzidas pelo Homem	Os desequilíbrios dos sistemas naturais são muitas vezes causa de catástrofes, as quais, embora possam ser originadas por agentes naturais, são frequentemente agravadas por fatores humanos.
Principais Ações Desenvolvidas	
Infraestruturas Básicas	São de destacar os avultados investimentos públicos em infraestruturas para superar as carências básicas da população, designadamente no que diz respeito à gestão de resíduos, à recolha, tratamento e destino final de águas residuais, e à captação, tratamento e distribuição de água de abastecimento.
Conservação da Natureza	É de assinalar o importante trabalho desenvolvido na conservação da natureza, internacionalmente reconhecido, designadamente no âmbito das áreas protegidas, mas também noutras áreas, que, embora sem qualquer estatuto de proteção, são fundamentais para o equilíbrio dos sistemas naturais.
Investigação e desenvolvimento tecnológico	Algumas iniciativas de investigação e desenvolvimento tecnológico na Região, promovidas por diversas entidades, têm permitido aprofundar e consolidar o conhecimento regional na área do ambiente e da conservação da natureza.
Educação Ambiental	Merecem referência algumas ações de educação ambiental, especialmente no concelho do Funchal, que têm contribuído para uma maior consciencialização sobre as grandes questões ambientais.

No segundo documento – Opções Estratégicas e Medidas de Intervenção, são primeiramente referidos os três grandes objetivos para a política regional de ambiente, com base na identificação dos problemas e das causas e agentes de degradação:

1. Bem-estar sustentável da população, com padrões elevados de qualidade de vida;
2. Adequação ambiental das atividades económicas;
3. Valorização do património natural e da paisagem humanizada.

Estes três grandes objetivos traduzem-se num conjunto de seis linhas de orientação estratégica, que definem os grandes vetores da política de ambiente. Estas linhas traduzem-se, por sua vez, num conjunto de ações e recomendações para corrigir as disfunções consideradas mais importantes, que conduzam a uma relação mais equilibrada entre o Homem e o ambiente (veja-se quadro seguinte).

Quadro 7 – Linhas de Orientação Estratégica

1. Conscienciar a população, os decisores políticos e os agentes económicos para a importância estratégica do ambiente e estimular a participação ativa da sociedade

Para uma estratégia de desenvolvimento sustentável, é fundamental conscienciar a população, os decisores políticos e os agentes económicos para a importância estratégica do ambiente e estimular a participação ativa da sociedade, atuando sobretudo na educação ambiental e na melhoria do acesso à informação sobre o ambiente, através de bases de dados atualizadas e mecanismos de divulgação eficazes.

2. Qualificar o ambiente urbano, resolver as carências de infraestruturação básica e corrigir os problemas ambientais existentes

É necessário qualificar o ambiente urbano, resolver as carências de infraestruturação básica e corrigir os problemas ambientais existentes, melhorando as infraestruturas e os serviços de saneamento básico e de abastecimento de água e reduzindo os volumes de tráfego em meio urbano, designadamente através da promoção dos transportes públicos, da criação de estacionamento na periferia e da implementação de sistemas “park and ride”, no caso do Funchal.
Interessa também compatibilizar os usos do solo e as diversas atividades humanas, e qualificar a imagem dos centros urbanos, criando espaços verdes e impondo regras urbanísticas compatíveis com os objetivos de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e de conservação do património histórico e cultural.

3. Prevenir e minimizar riscos ambientais naturais e induzidos pelo Homem

É necessário estudar os riscos naturais e induzidos pelo Homem e adotar medidas para prevenir as catástrofes e minimizar os seus efeitos.
Em relação às derrocadas e escorregamentos, devem ser estudadas as zonas de risco e adotadas medidas de prevenção, designadamente no que diz respeito aos usos do solo.
No que refere aos riscos de inundações e aluviões, é necessário promover a florestação e a proteção do coberto vegetal nas bacias hidrográficas, de modo a reduzir a torrencialidade, e ordenar os usos do solo e as atividades humanas nas zonas de risco.

4. Promover a valorização das áreas protegidas, das zonas sensíveis e de outros elementos do património natural e paisagístico

A valorização do ponto de vista social, turístico ou científico, das áreas protegidas, das zonas sensíveis e de outros elementos do património natural e paisagístico, é fundamental para promover a sua conservação.
É exemplo de valorização, o recente reconhecimento pela UNESCO da floresta Laurissilva como Património Mundial Natural. São também exemplos, diversas outras atividades de conservação da Natureza desenvolvidas no âmbito das reservas naturais existentes no Arquipélago da Madeira, que interessa continuar, reforçar e alargar a outras áreas sensíveis do ponto de vista ecológico e paisagístico.

5. Integrar os valores ambientais nos modelos de desenvolvimento socioeconómico e potenciar oportunidades económicas e sociais que valorizem o ambiente e contribuam para a sua preservação

Para o desenvolvimento equilibrado e durável da Região, é extremamente importante integrar os valores ambientais nos modelos de desenvolvimento socioeconómico, potenciando oportunidades económicas e sociais que valorizem o ambiente e contribuam para a sua preservação.
Uma das formas mais promissoras de valorização do património ambiental é o turismo, em especial o turismo de natureza e o turismo em meio rural.
Por outro lado, o ambiente pode também proporcionar novas oportunidades de negócio, dando origem a nichos de mercado interessantes na área dos serviços ambientais e da indústria recicladora, entre outras atividades, que são geradoras de emprego e valor acrescentado regional.

6. Reforçar a aplicação do princípio da responsabilidade partilhada e os mecanismos de proteção do direito ao ambiente, adequando e qualificando a Administração ambiental

Porque uma estratégia de desenvolvimento sustentável não terá sucesso sem a participação ativa de todos, é fundamental reforçar a aplicação do princípio da responsabilidade partilhada e os mecanismos de proteção do direito ao ambiente, adequando e qualificando a Administração ambiental. Uma das formas mais eficazes de implementar a partilha de responsabilidades é através da aplicação dos princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador, transferindo os custos da poluição para quem a produz e os custos da utilização dos recursos para quem os consome. Para cumprir os objetivos de desenvolvimento sustentável, é necessário um quadro legislativo claro e adequado às especificidades regionais e uma fiscalização eficaz, que tenha também uma função pedagógica para ajudar as empresas a encontrar os melhores caminhos para a adequação ambiental. Para isso, é necessário adequar a administração regional e local, reestruturando a sua orgânica e as competências em matéria de ambiente e de recursos naturais, e dotando-a de meios adequados aos objetivos pretendidos.

Tendo em conta os grandes objetivos e as linhas de orientação estratégica da política regional de ambiente, são apresentadas as ações e as recomendações que consubstanciam essa política, no sentido de dar resposta aos principais problemas identificados na RAM e de alicerçar uma nova atitude, com vista ao desenvolvimento sustentável. De acordo com a sua natureza, estas ações e recomendações organizam-se em três grupos:

- Iniciativas transversais – onde são apresentadas ações e recomendações de carácter abrangente e multisectorial, que envolvem especialmente a Administração e a sociedade civil, em diversas vertentes da gestão ambiental (Educação Ambiental, participação ativa da Sociedade Civil, Legislação, Instrumentos económicos e financeiros, Informação, Investigação e Desenvolvimento, Estruturas Institucionais);
- Atividades com incidências ambientais – em que são propostas ações e recomendações de carácter sectorial para minimizar as incidências ambientais das atividades económicas (sectores primário, secundário e terciário) e incentivar a valorização do ambiente como fator de melhoria da competitividade da Região;
- Componentes e fatores ambientais – que integra ações e recomendações para a gestão das componentes ambientais e dos principais fatores que influenciam a qualidade do ambiente (Ar, Água, Ruído, Resíduos, Substâncias Perigosas, Solos, Paisagem, Biodiversidade, Áreas Protegidas e Zonas Sensíveis, Ordenamento do Território, Riscos Naturais e Induzidos pelo Homem).

Algumas ações são específicas para áreas bem determinadas e outras têm um carácter multisectorial, interligando-se com outras ações, que podem ser complementares ou repetidas em contextos diferentes.

Para a cobertura das necessidades de financiamento do PRPA, podem ser consideradas uma multiplicidade de fontes, entre outras, os recursos próprios da Administração Regional e Local, e os financiamentos nacionais e comunitários, principalmente através dos seguintes instrumentos:

- Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira (POPRAM), para o período 2000-2006.
- Planos de Investimento e Desenvolvimento da Administração Regional (PIDDAR).
- Programas e iniciativas nacionais e comunitárias para a área do ambiente e suas interfaces com outros sectores, em particular os sectores produtivos.
- Aplicação das receitas geradas pela implementação dos princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador.

5.2. Planos especiais de ordenamento

No presente subcapítulo faz-se uma súmula dos objetivos associados a cada um dos planos especiais de ordenamento do território aplicáveis ao município do Funchal bem como ao respetivo âmbito geográfico. São três planos recentes, sendo que dois deles incidem sobre espaços naturais do concelho e o terceiro sobre o espaço marítimo.

O **Plano de Ordenamento e Gestão das Ilhas Selvagens (POGIS)**, em vigor desde 2009, abrange a Área Protegida Reserva Natural das Ilhas Selvagens numa área de cerca de 9455ha classificada como Sítio de Importância Comunitária (PTSEL0001) e integrada na Rede Natura 2000.

Figura 5 – Área de intervenção do POGIS



O POGIS tem como objetivos gerais a preservação do equilíbrio ambiental, a defesa e valorização do património natural e cultural, fixando o regime de gestão compatível com a proteção e valorização dos recursos naturais e do desenvolvimento das atividades humanas. No quadro seguinte, apresentam-se os objetivos específicos do POGIS.

Quadro 8 – Objetivos específicos do POGIS

1. Proteger os habitats e espécies marinhos;
2. Manter a sustentabilidade dos recursos marinhos;
3. Monitorizar e continuar a proteger as espécies de fauna e flora, com destaque para as que apresentam elevado valor de conservação;
4. Manter as condições para a recuperação do coberto vegetal da Selvagem Grande;
5. Manter a vegetação da Selvagem Pequena e Ilhéu de Fora em bom estado de conservação e prístino;
6. Continuar a melhorar o conhecimento científico das Ilhas Selvagens;
7. Continuar a promover a realização de programas de investigação de habitats e espécies das Ilhas Selvagens;
8. Desenvolver mecanismos para partilhar informação e promover a coordenação entre investigadores;
9. Aumentar o apoio por parte do público em geral e institucional para a conservação das Ilhas Selvagens;
10. Melhorar as condições de receção e informação aos visitantes;
11. Continuar a garantir internacionalmente o reconhecimento do valor de conservação das Ilhas Selvagens e dos esforços para a sua gestão sustentada;
12. Continuar a adquirir o conhecimento necessário para definir estratégias que permitam a conservação da área face à pressão humana, na vertente lúdico-turística;
13. Monitorizar a implementação do Plano.

As ilhas são, portanto, objeto de um conjunto de normas aplicáveis à totalidade do território em apreço, já que o POGIS a classifica integralmente como área de proteção total. As normas incluem a identificação das atividades interditas, condicionas e a promover, bem como os princípios orientadores a ter em consideração na utilização do solo.

O **Plano de Ordenamento e Gestão do Maciço Montanhoso Central da Ilha da Madeira** (POGMMCIF), publicado em 2009, abrange uma área de aproximadamente 6200ha classificada como Sítio de Importância Comunitária (PTMAD002) e integrada na Rede Natura 2000. O plano integra todos os concelhos que compõem a Ilha da Madeira, estando o Funchal abrangido pela parte ocidental do Maciço Montanhoso (veja-se figura seguinte).

O POGMMCIF visa assegurar a conservação da natureza e valorização do ambiente e fomentar a participação ativa da população e dos visitantes na fruição, divulgação e preservação do espaço natural, tendo os objetivos específicos que se apresentam no quadro seguinte.

Quadro 9 – Objetivos específicos do POGMMC

1. Manter os ecossistemas existentes em equilíbrio e em bom estado de conservação;
2. Conservar e proteger espécies raras e ameaçadas;
3. Recuperar o coberto vegetal;
4. Proteger a biodiversidade e a paisagem;
5. Conservar os valores fundamentais como o solo e a água;
6. Promover a partilha de conhecimentos e o intercâmbio técnico através do desenvolvimento de projetos científicos;
7. Diminuir o impacto dos fenómenos erosivos na paisagem;
8. Diminuir o risco e perigo de incêndios, principalmente na zona do Paul da Serra;
9. Aumento do Investimento em produção de energias renováveis e captação de água;
10. Controlar a introdução e proliferação de espécies invasoras;
11. Controlar as pressões decorrentes da atividade humana;
12. Fomentar adequada articulação da atividade económica com a defesa e valorização do património natural;
13. Acompanhar e avaliar a concretização das medidas de gestão propostas.

Para a área referida, são definidas as atividades interditas, condicionadas e a promover, bem como os princípios orientadores a ter em consideração no desenvolvimento das atividades florestal e cinegética, na pesca desportiva em águas interiores, no pastoreio, nos percursos pedestres; nas atividades desportivas e recreativas, no turismo de natureza, nas atividades de investigação científica e monitorização e, ainda, na edificação e infraestruturação do espaço. O quadro regulamentar aplicável é desenvolvido no Volume III.

O **Plano de Ordenamento e Gestão da Reserva Natural Parcial do Garajau** (POGRNPG), em vigor desde 2010, incide exclusivamente sobre a reserva marinha do Garajau que foi criada

pelo Decreto Legislativo Regional n.º 23/86/M, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 38/2006/M, de 23 de Agosto.

Esta reserva tem uma área total de 376 hectares e localiza-se no limite nascente do concelho do Funchal. A área de intervenção deste plano especial corresponde à faixa adjacente à linha de costa entre o Lazareto, no Funchal, e a Ponta da Oliveira, no concelho de Santa Cruz, abrangendo toda a área marinha até à linha batimétrica dos 50 metros ou ao limite de 600 metros da linha de costa. A extensão da costa do concelho integrada nesta reserva é de aproximadamente 3,4 Km.

Os objetivos do POGRNPG, apresentados no quadro seguinte, enquadram-se numa estratégia de proteção e valorização do património natural e cultural existente, de promoção da conservação da natureza e de ordenamento das atividades de recreio e lazer.

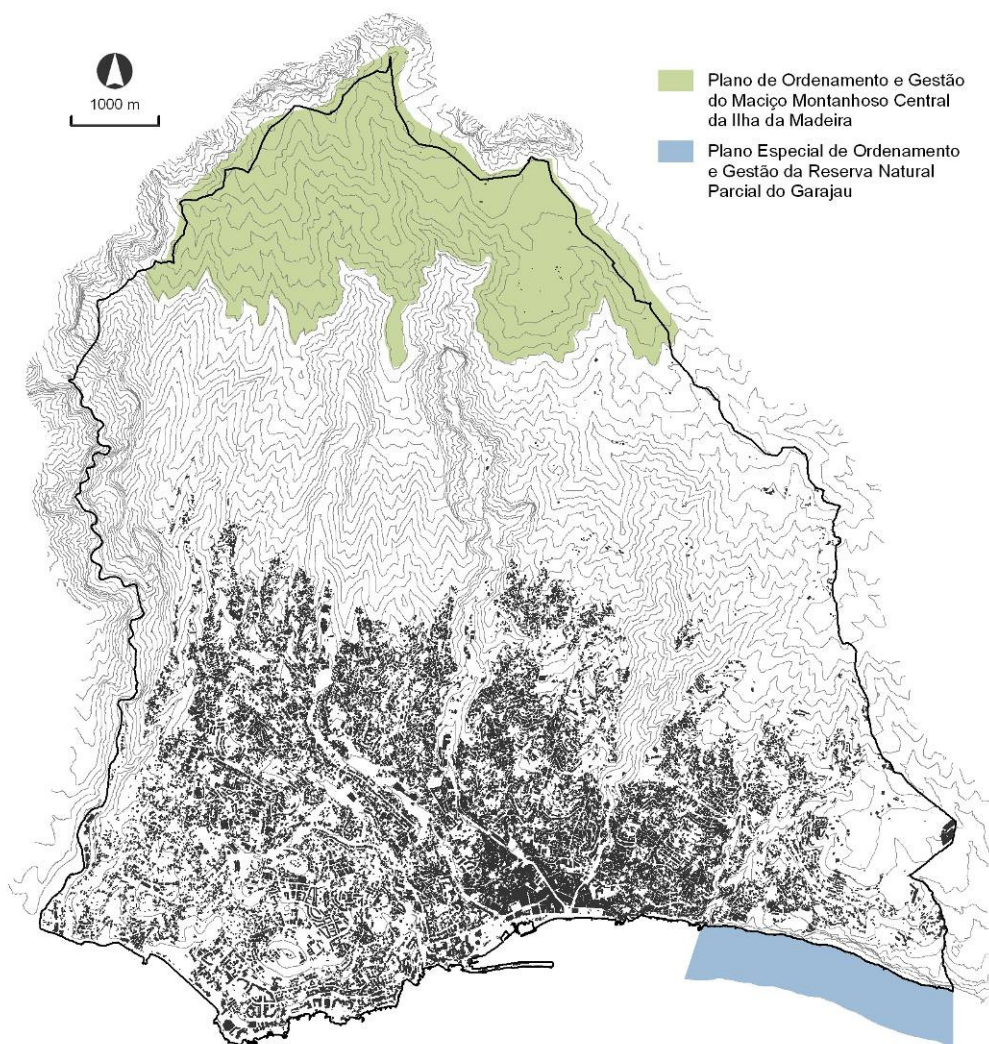
Quadro 10 – Objetivos específicos do POGRNPG

1. Proteger os habitats e espécies marinhos;
2. Manter a sustentabilidade dos recursos marinhos;
3. Monitorizar e continuar a proteger a biodiversidade marinha, com destaque para as espécies que apresentam elevado valor de conservação;
4. Continuar a melhorar o conhecimento científico das áreas marinhas;
5. Continuar a promover a realização de programas de investigação de habitats e espécies marinhos;
6. Desenvolver mecanismos para partilhar informação e promover a coordenação entre investigadores;
7. Aumentar o apoio institucional e por parte do público em geral para a conservação da RNPG;
8. Melhorar as condições de receção e informação aos visitantes;
9. Continuar a adquirir o conhecimento necessário para definir estratégias que permitam a conservação da área face à pressão humana, na vertente lúdico-turística;
10. Monitorizar a implementação do Plano.

O plano define as atividades que são interditas e condicionadas na área da reserva que é integralmente classificada como zona de proteção parcial.

A aplicabilidade das respetivas normas ao território do Funchal é muito limitada na medida em que o POGRNPG e o PDM apenas se cruzam na linha de costa. Ainda assim, o regulamento do POGRNPG impõe a adaptação dos PMOT dos municípios abrangidos.

Figura 6 – Área de intervenção do POGRNPG e do POGMMCIF



Fonte: Cartografia – DRIGOT; tratamento - Quatenaire Portugal

5.3. PDM dos concelhos adjacentes

Para efeitos de articulação futura do modelo de ordenamento da revisão do PDMF, importa fazer referência à estrutura de ordenamento e principais normas regulamentares em vigor para os territórios que envolvem o município do Funchal, designadamente os concelhos de Câmara de Lobos, Santa Cruz, Santana e Machico. A análise dos 4 PDM é apresentada de modo integrado no presente capítulo dadas as semelhanças entre as respetivas matrizes regulamentares e de classificação do solo. São os seguintes os PDM considerados:

- PDM Câmara de Lobos – Resolução n.º 4/2002/M, de 23 de Dezembro;
- PDM de Santana - Resolução n.º 1/2004/M, de 25 de Março;
- PDM de Santa Cruz – Resolução n.º 3/2004/M, de 4 de Junho;
- PDM e Machico - Resolução n.º 4/2005/M, de 15 de Novembro.

Os quatro planos apresentam uma estrutura regulamentar muito similar, organizada segundo os mesmos capítulos e artigos (veja-se quadro seguinte), sendo as principais diferenças relativas a algumas tipologias de classificação do solo e respetivos parâmetros.

Quadro 11 – Estrutura dos regulamentos dos PDM de Câmara de Lobos, Santa Cruz, Santana e Machico

Cap. I – Disposições gerais
Cap. II – Servidões administrativas e restrições de utilidade pública
Cap. III – Património natural
Cap. IV – Património cultural
Cap. V – Proteção de infraestruturas
Cap. VI – Ordenamento do território Identificação e caracterização dos espaços, identificação e caracterização das UOPG, identificação de parâmetros urbanísticos
Cap. VII - Normas de uso dos espaços urbanos
Cap. VIII - Normas de uso dos espaços agroflorestais
Cap. IX - Normas de uso dos espaços naturais
Cap. X - Normas de uso dos espaços canais
Cap. XI - Normas de uso dos espaços de equipamento estruturante
Cap. XII - UOPG - Identificação de parâmetros aplicáveis
Cap. XIII – Controlo e monitorização
Cap. XIV - Disposições administrativas e processuais

Da análise efetuada, constata-se que a elaboração destes planos obedeceu a uma mesma estrutura de classificação e qualificação do solo, sendo poucas as diferenças encontradas entre os 4 PDM e que estarão associadas às especificidades de cada território (é disso exemplo uma maior complexidade na estrutura de classificação do concelho de Santa Cruz).

Também no que se refere aos parâmetros e regras associadas a cada categoria, é de evidenciar a grande semelhança entre os quatro regulamentos, destacando-se apenas algumas variações no PDM de Santa Cruz e no de Machico. O primeiro apresenta índices de menor edificabilidade nos espaços urbanos antigos ou históricos e de ocupação humanizada a requalificar e de maior edificabilidade nos espaços urbanos de expansão e colmatagem). Já na qualificação do solo urbano de Machico, assumem maior relevância as áreas urbanizáveis, que apresentam uma desagregação semelhante em número mas distinta nas designações relativamente ao PDM de Santa Cruz, sendo os respetivos parâmetros de edificabilidade superiores aos restantes PDM nos espaços urbanos antigos e inferiores a Santa Cruz nas áreas urbanizáveis.

Nos espaços urbanos, a regulamentação de uso e ocupação do solo é composta por parâmetros qualitativos em conjugação com parâmetros quantitativos (designadamente índices de construção, de ocupação do solo, de impermeabilização, cêrceas e n.º de fogos), sendo que nas áreas agroflorestais as regras definidas são, sobretudo, de carácter qualitativo.

No que se refere aos espaços naturais, verifica-se uma grande semelhança entre as normas constantes dos PDM e as do POTRAM. Os espaços canais apresentam, sobretudo, parâmetros aplicáveis à rede viária e, nos espaços destinados a equipamentos estruturantes, os modelos de regulação do uso do solo e da construção variam conforme os usos considerados (indústria fora do perímetros urbano, turismo e lazer, exploração de inertes, portos, agroindústria e estufas).

Quadro 12 – Matriz de ordenamento dos PDM de Câmara de Lobos (CL), Santana (ST) e Santa Cruz (SC)

CLASSES DE ESPAÇO	CL	ST	M	SC	PRINCIPAIS PARÂMETROS DE EDIFICABILIDADE**
Espaços urbanos					
Espaço urbanos antigos ou históricos	X	X	X	X	CL/SC: IC – 1,0 / IO – 0,6 / II – 0,8 / C – 2 pisos M: IC – 1,0 a 1,5 / IO – 0,6 a 0,7 / II – 0,7 a 0,85 ST: IC – 0,8
Espaço urbanos consolidados	X			X	IC – 1,5 / IO – 60% / II – 0,8
Espaços urbanos de expansão e colmatagem (em Santa Cruz subdividem-se em alta, média e baixa densidade)					CL/ST: IC – 0,5 / IO – 0,25 / II – 0,5 SC: IC – 2,0 / IO – 0,6 / II – 0,75 (alta d.) SC: IC – 1,5 / IO – 0,5 / II – 0,6 (média d.)
Espaços urbanizáveis (em Machico): - a consolidar (i) - de expansão e colmatagem de média densidade (ii) - de expansão e colmatagem de baixa densidade (iii)	X	X	X	X	SC: IC – 0,5 / IO – 0,25 / II – 0,5 (baixa d.) M: IC – 1,5 / IO – 0,6 / II – 0,8 (i) IC – 1 / IO – 0,4 / II – 0,5 (ii) IC – 0,5 / IO – 0,3 / II – 0,4 (iii)
Espaços urbanos a qualificar			X	X	Regras morfo-tipológicas
Espaços industriais	X	X	X	X	IC – 0,6 / IO – 0,5 / II – 0,7
Espaços degradados a regenerar				X	Remete para outros IGT
Espaços de equipamentos	X	X	X	X	Remete para outros IGT
Espaços de verde urbano (subdivide-se em área verde principal e secundária)	X	X	X	X	Sem parâmetros
Espaços naturais em meio urbano*	X	X	X	X	Sem parâmetros
Espaços agroflorestais					
Espaços florestais (Floresta Laurissilva, Fl. Exótica, Fl. Mista, Matos, Outros Tipos de Fl. Natural)	X	X	X	X	Sem parâmetros
Espaços agrícolas	X	X	X	X	Aplicam-se os parâmetros dos Espaços de habitação dispersa
Espaços residenciais em meio rural	X	X	X	X	Área mínima da parcela para edificação – 2500m ² / C – 10m / ABC – 300m ² / II – 0,5
Espaços de paisagem humanizada a proteger	X	X*	X	X*	Só se admitem obras de reconstrução e conservação
Espaços de habitação dispersa*	X	X	X	X	C – 7m / ABC – 200m ² / II – 0,3
Espaços de ocupação humanizada a requalificar	X*	X	X	X*	CL/ST: C – 7m / ABC – 200m ² / II – 0,7 SC: ABC – 150m ²
Espaços de indústria pecuária				X	Sem parâmetros
Espaços naturais					
Espaços naturais de uso interdito				X	Non aedificandi
Espaços naturais de uso fortemente condicionado				X	Non aedificandi
Espaços naturais de uso muito condicionado	X	X	X		Non aedificandi
Espaços naturais de uso condicionado	X	X	X	X	Non aedificandi para usos privados
Espaços naturais de uso recreativo	X	X	X	X	Remete para outros IGT
Espaços canais *	X	X		X	Sem parâmetros
Espaços de equipamento estruturante *	X	X		X	Uso turístico e lazer: C – 7m / II – 0,25

Agroindústria: IC – 0,1 / C – 7m / II – 0,15

*Não cartografados / **IC – índice de construção máximo / CL – Câmara de Lobos / ST – Santana / M – Machico / SC – Santa Cruz / IO – percentagem de área coberta máxima / ABC – área bruta de construção máxima / C – cêrcea máxima / II – índice de impermeabilização máximo

Dada a extensiva ocupação urbana da orla costeira sul da ilha da Madeira, foi analisada a relação entre a classificação do solo existente no território do Funchal e os concelhos de Santa Cruz e Câmara de Lobos, de modo a identificar as situações de continuidade e descontinuidade.

Assim, verifica-se uma maior continuidade entre o ordenamento do Funchal e o de Câmara de Lobos do que entre aquele e o de Santa Cruz. No primeiro caso, embora os perímetros urbanos não se encontrem totalmente alinhados, estão bastante próximos e a classificação do solo é precisamente a mesma (as duas frentes pertencem à categoria de espaços industriais) salvo uma pequena área que no Funchal pertence à categoria de zona verde urbana de proteção.

A fronteira entre o Funchal e Santa Cruz é, para os dois concelhos, caracterizada pela presença de espaços destinados a indústria e a equipamentos. No entanto, as áreas não estão totalmente alinhadas, destacando-se:

- Uma área industrial no concelho de Santa Cruz que confina com espaços naturais do Funchal;
- Duas áreas industriais do Funchal que confinam com espaços de equipamentos e espaços urbanos de expansão e colmatagem de baixa densidade de Santa Cruz;
- E, por fim, uma área urbana de expansão e colmatagem de baixa densidade de Santa Cruz que confina com uma área de equipamentos e com a zona de arriba delimitada no PDMF.

6. A PARTICIPAÇÃO PREVENTIVA

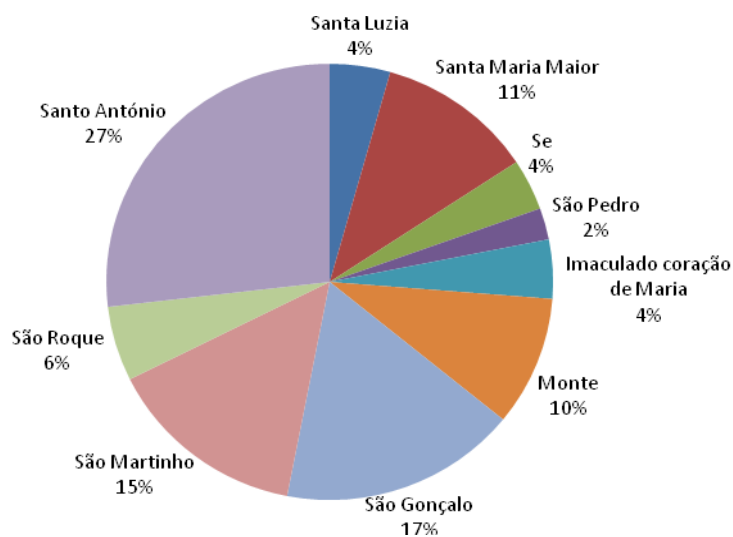
Tendo a CMF deliberado rever o seu PDM em Agosto de 2006, foi iniciado um procedimento de audiência de interessados que decorreu inicialmente entre Outubro e Novembro de 2006, prazo depois prorrogado por mais 30 dias. No entanto, dada a forte participação dos munícipes, a autarquia optou por manter em aberto a possibilidade de participação até à presente data, tendo mantido o registo georreferenciado das mesmas. Além disso, a CMF produziu em 2008 um relatório que analisava as cerca de 160 participações recebidas até Junho desse ano, o que permitiu retirar algumas conclusões com relevância para o processo de revisão do PDM e sobre a própria dinâmica de envolvimento dos munícipes no procedimento.

Assim, a análise que se segue teve por base os dados relativos às participações registadas até finais de Janeiro de 2011, cuja localização permitiu analisar aspetos como a sua distribuição geográfica e relação com as classes de espaços do PDM em vigor. Por outro lado, com base no referido relatório, faz-se ainda referência ao teor das participações recebidas pela CMF neste período, assumindo como representativas do total as 160 participações analisadas previamente pelos serviços da autarquia.

Da análise efetuada, importa salientar em primeiro lugar que 2006 e 2007 foram os anos em que mais participações foram recebidas (cerca de 30% em cada ano) tendo decrescido para metade em 2008 e 2009 (13 e 15%). Após 4 anos de participação preventiva, 2010 ainda registou 8% das participações, valor que já não se verificou em 2011 dado ter-se iniciado o processo técnico de revisão do PDM.

No que respeita à distribuição geográfica, as participações recebidas em fase de audiência prévia incidem, sobretudo, nas freguesias dos extremos nascente e poente do concelho onde se verifica maior dinâmica construtiva – S. António, S. Martinho e S. Gonçalo. No entanto, em Santa Maria Maior e Monte, onde incidem 20% das participações, são aquelas onde as áreas afetadas a participações são superiores, à exceção de S. Gonçalo.

Gráfico 3 - Distribuição das participações recebidas no período de audiência prévia por freguesia⁵

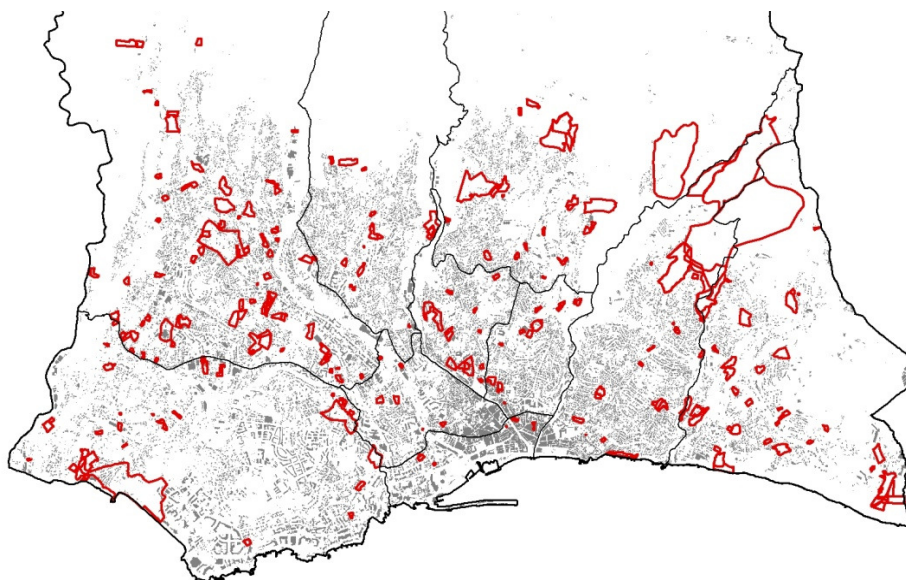


Fonte: GeoFunchal, CMF

Gráfico 4 - Distribuição das participações recebidas no período de audiência prévia por freguesia⁶

⁵ O número registado de participações por classe é superior ao número de registos atendendo a que há muitas participações que incidem em mais de uma classe de espaço

⁶ O número registado de participações por classe é superior ao número de registos atendendo a que há muitas participações que incidem em mais de uma classe de espaço

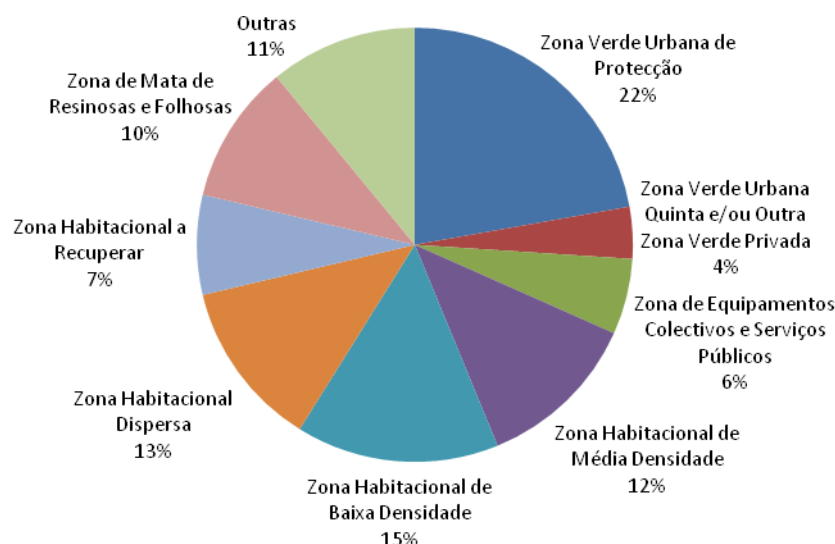


Fonte: GeoFunchal, CMF

Com base no trabalho de georreferenciação das participações desenvolvido pela CMF, também foi possível cruzar a sua localização com a matriz de classificação e qualificação do solo constante do PDM em vigor. Assim, verifica-se que a maioria das participações incidem sobre as classes de espaço onde os parâmetros urbanísticos são mais restritivos ou mesmo impeditivos de determinadas operações urbanísticas, nomeadamente nas Zonas Verdes de Proteção, nas Zonas Habitacionais de Média Densidade, de Baixa Densidade e Dispersas e, ainda nas Zonas de Mata de Folhosas e Resinosas. A estas classes, que haviam sido já identificadas no relatório de 2008 como espaços objeto de um maior número de participações, junta-se agora um aumento considerável de participações com incidência nas Zonas a Recuperar e nas Zonas de Equipamentos Coletivos e de Serviços Públicos. Dos dados de 2008 para 2011, nota-se igualmente um aumento significativo do n.º de classes de espaço abrangidas pelo processo participativo, o que está naturalmente associado ao aumento significativo do n.º de ocorrências neste período (de cerca de 65%) a que corresponde um alargamento do território coberto por sugestões, propostas, reclamações, etc.

Gráfico 5 - Distribuição das participações recebidas no período de audiência prévia por classes de espaço do PDM em vigor⁷

⁷ Idem



Fonte: GeoFunchal, CMF

Acresce referir, relativamente às classes mais “participadas”, o âmbito das participações, segundo a amostra constante do relatório produzido pela CMF. Com efeito, nas Zonas Verdes de Protecção, as participações solicitam capacidade construtiva, enquanto nas restantes é solicitado pelos munícipes a sua reclassificação de modo a garantir-lhes uma maior edificabilidade do que a atual, sendo de salientar a solicitação de transferência de terrenos integrados em Zona de Mata de Resinosas e Folhosas para Zona Industrial.

De acordo com a análise efetuada às 163 participações recebidas até 2008 pela CMF, o âmbito das mesmas recai eminentemente sobre a necessidade da reclassificação do solo (60%), alteração de usos admitidos e tipologias (20%) e alteração de parâmetros urbanísticos tais como índices construtivos (10%), área mínima do lote (3%) e volumetria (3%).

Sendo certo que dificilmente o atual processo de revisão do PDMF poderá, ou deverá, contemplar favoravelmente todas estas participações, tanto mais que na esmagadora maioria dos casos se traduzem em pretensões de aumento da capacidade construtiva, num período como o atual em que a forte retração do mercado imobiliário aconselha, pelo contrário, a maior prudência, não deixaremos, porém, de prestar a devida atenção a todas as participações que se revelem pertinentes, justas e em consonância com o modelo de desenvolvimento territorial do novo PDM.

7. SÍNTESE OPERATIVA

O concelho do Funchal, organizado administrativamente em dez freguesias, tem uma superfície aproximada de 80km², correspondendo a 10% da Ilha da Madeira. Com uma população atual que se estima da ordem dos 100,000 habitantes, concentra cerca de 40% da população total residente no Arquipélago da Madeira. A densidade média cifra-se nos 1250hab/km². Com uma área urbana que ascende a 40% da área total do concelho, poderemos concluir que a densidade da ocupação urbana se situa nos 3000 hab/km², valor que corresponde, tipicamente, aos valores encontrados em muitas cidades europeias de igual dimensão.

A breve análise do atual PDM, aprofundada nos volumes seguintes, em particular no volume respeitante ao sistema urbano, permite desde logo concluir que se trata de um documento com características próprias dos chamados PDM de primeira geração. A dimensão estratégica e estrutural parece esbater-se quando confrontada com a dimensão regulamentar, bastante detalhada, com uma classificação dos usos do solo exibindo uma elevada complexidade face ao elevado número de Classes de Espaços, decompostos em Zonas que, por sua vez, são também decompostas em Categorias. Embora o regulamento atual apresente algumas disposições morfológicas do tipo qualitativo, a grande incidência dos mecanismos de regulação é do tipo quantitativo, e pode ser encontrada nos numerosos e por vezes complexos índices urbanísticos que preenchem boa parte do articulado do regulamento.

Tendo-se registado, ao longo da vigência do atual PDM, uma intensa atividade de produção de planos de escala inferior, PU e PP, importará agora concertar e articular os diversos dispositivos regulamentares por forma a garantir a unidade, clareza e abrangência do novo PDM. Importa talvez salientar a este respeito que, no quadro de profundas alterações de natureza legislativa ocorridas nos últimos dez anos, e profundas alterações nas condições e circunstâncias de desenvolvimento social e económico do concelho (ver volume seguinte), o termo “revisão do PDM” talvez não seja o mais adequado, não tanto em termos formais obviamente, mas certamente em termos das opções estratégicas e mecanismos de regulação, dado que o novo Plano terá de ser, neste contexto de mudança, significativamente diferente do vigente.

Por último, uma breve referência ao desafio colocado pelas desfavoráveis condições de partida – face aos atuais padrões de ocupação do solo urbano – colocadas pelas especificidades do suporte bio geofísico insular (desenvolvidas mais adiante em volume próprio). A preparação do novo PDM será certamente um espaço privilegiado para equacionar medidas de mitigação e adaptação aos riscos naturais decorrentes de uma orografia particularmente difícil e de um regime hidrológico complexo.